Die politische und rechtliche Problematik bei der Entstehung der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946

Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde
des Fachbereiches Erziehungswissenschaften
der Gesamthochschule Bamberg

vorgelegt von
Dipl.-Päd. Walter Siegel
aus Zapfendorf

Bamberg 1976

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545822_0011

Die politische und rechtliche Problematik bei der Entstehung der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946

Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde
des Fachbereiches Erziehungswissenschaften
der Gesamthochschule Bamberg

vorgelegt von
Dipl.-Päd. Walter Siegel
aus Zapfendorf

Bamberg 1976

Referent: Prof. Dr. Gabriel Ott

Korreferent: Prof. Dr. Gerd Zimmermann

Dekan: Prof. Dr. Luis Erler

Tag der mündlichen Prüfung: 3. Dezember 1976

UNIV. LEIDEN BIBL.

Inhalt

Seite

Vorwort 7

Kapitel:

1. Bedingungslose Kapitulation und Staatsgewalt 9

   Problematik der Unconditional Surrender-Forderung (S. 9) - Deutsche (Teil-)Kapitulationen (S. 12) - Kontinuitätsthese (S. 14) - Berliner Deklaration vom 5. Juni 1945 (S. 15)

2. Der Alliierte Kontrollrat als oberstes Staatsorgan für Gesamtdeutschland 16

   Institutionalisierung des Alliierten Kontrollrates (S. 16) - Seine Funktionen (S. 17) - Das Problem der Einstimmigkeit (S. 18)

3. Bayerns Gestaltung nach 1945 aus alliierter Sicht und den Perspektiven bayerischer Emigranten 20

   Alliierte Konzeptionen (S. 20) - Die Denkschriften des Kreises um Wilhelm Hoegner (S. 23) - Franz Xaver Aenderl (S. 30)

4. Die Wiederbegründung des Staates Bayern 32

   Auflösung des bayerischen Staates (S. 33) - Bayern als geographisches Gebilde (S. 34) - Die Erhebung zum Staat (S. 36)

5. Die Ministerpräsidentschaft Fritz Schäffers 37

   Ernennung und Kabinettsbildung (S. 37) - Hauptaufgaben der Regierung (S. 38) - Die Patton-Schäffer-Krise (S. 40)

6. Institutionalisierung, Aufbau und Politik der Amerikanischen Militärregierung unter besonderer Berücksichtigung Bayerns in der Frühphase 43

   Planung der amerikanischen Besatzungspolitik (S. 43) - Militärregierungskurse für Offiziere (S. 44) - Stufung der Militärregierungsabteilungen (S. 45) - Die Direktive JCS 1067 (S. 49)- Demokratisch föderalistischer Staatsaufbaugedanke (S. 51)

7. Programmatik und Kompetenzbereich der neu gebildeten Regierung Hoegner 53

   Hoegners Berufung und Kabinettsbildung (S. 54) - Programmatik der neuen Staatsregierung (S. 55) - Die Kompetenzerweiterung durch die Direktive vom 26. 12. 1945 (S. 57)

Seite

8. Notwendigkeit und Umfang einer Staatsverfassung 59

Verfassungsnotwendigkeit (S. 59) - Verfassungsinhalt (S. 60)

9. Inhalt und Bedeutung des Verfassungsauftrages des Regional Military Government 62

Inhalt des Verfassungsauftrages (S. 62) - Staatspolitische Bedeutung (S. 64)

10. Der Hoegnerentwurf einer Verfassung des Volksstaates Bayern 65

Herkunft des Hoegnerentwurfes (S. 65) - I. Hauptteil: Aufbau und Aufgaben des Staates (S. 66) - II. Hauptteil: Grundrechte und Grundpflichten (S. 69) - Das Wirtschaftsleben (S. 70)

11. Vergleich des Hoegnerentwurfes mit der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 73

Formaler Vergleich der Gliederung einschließlich der Bamberger Verfassung (S. 73) - Inhaltlicher Vergleich der Artikel des Hoegnerentwurfes mit denen der Weimarer Verfassung (S. 76) - Analyse und Auswertung (S. 97) - Übersicht der quantitativen Erfassung (S. 98)

12. Hauptakzente anderer Entwürfe und Beiträge zur Bayerischen Verfassung 99

Übersicht zu einschlägigen Verfassungseingaben (S. 100) - Darlegung der bedeutsamsten Anliegen (S. 102)

13. Hoegners Vorentwurf im Vorbereitenden Verfassungsausschuß unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses Hans Nawiaskys 108

Zusammensetzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses (S. 108) - Beratung des Hoegnerentwurfes (S. 110) - Endredaktion und 15. Sitzung (S. 117)

14. Der Verfassungsentwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses im Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Landesversammlung 120

Wahlergebnis und Verfassungsausschuß (S. 120) - Aufbau und Aufgaben des Staates (S. 122) - Grundrechte und Grundpflichten (S. 131) - Das Gemeinschaftsleben (S. 132) - Wirtschaft und Arbeit (S. 134) - Der Staatspräsident (S. 137)

Seite

15. Der Entwurf der Bayerischen Verfassung in den Plenarsitzungen der Verfassunggebenden Landesversammlung 140

I. Hauptteil: Aufbau und Aufgaben des Staates (S. 141) - II. Hauptteil: Grundrechte und Grundpflichten (S. 143) - III. Hauptteil: Das Gemeinschaftsleben (S. 144) - IV. Hauptteil: Wirtschaft und Arbeit (S.144) - Der Staatspräsident (S. 146)

16. Der Einfluß der Amerikanischen Militärregierung auf die Bayerische Verfassung 148

Dirigistische Rahmenbedingungen (S. 148) - Wünsche des MG (S. 150) - Das Genehmigungsschreiben von General Lucius D. Clay und Vorbehaltsregelungen (S. 155)

Schlußbetrachtung 159

Anhang 163

Anmerkungen 169

Abkürzungen 217

Quellen- und Literaturverzeichnis 219

V o r w o r t

Die Bayerische Verfassung von 1946 ist nun dreißig Jahre alt, und es mutet erstaunlich an, wenn sich die Forschung mit der problemreichen Entstehung dieses Staatsgrundgesetzes bisher kaum beschäftigt hat. Abgesehen von dem rein chronologischen Verlauf, der in einigen Büchern kurz dargestellt wird (vgl. dazu im Literaturverzeichnis die Werke von Hoegner, Beutler, Deuerlein/Gruner, Roth R., Hoffmann u. a.), verweisen lediglich die Kommentare von Hans Nawiasky und Theodor Meder gelegentlich auf Diskussionen in den Gremien hin, welche die Verfassung konzipieren halfen.

Wegen der besonderen Hinwendung der Politikwissenschaftler und Historiker auf die wissenschaftliche Untersuchung der fatalen Ereignisse in der Weimarer Republik und im Dritten Reich ließ vorübergehend das Interesse an einem Zeitraum zu wünschen übrig, der die gesamte Nachkriegsentwicklung Bayerns und Deutschlands prägte: die Jahre 1945/46. Neuerdings sieht das Institut für Zeitgeschichte in München auch in der Epoche nach 1945 ein Aufgabenfeld, und in den Memoiren betagter Politiker ist die Tendenz zu verspüren, zwiespältige Entscheidungen von damals ins rechte Licht setzen zu wollen. Bisher hat es an einem ernsten Versuch gefehlt, die politische und rechtliche Problematik bei der Entstehung der Bayerischen Verfassung von 1946 zu erforschen; daher wird in dieser Arbeit zuerst die staatliche Situation Deutschlands und Bayerns nach der Kapitulation aufgewiesen, weil damit Basis und Rahmen für die Verfassungsentstehung vorgegeben wurden. Der dominie-

rende Einfluß der amerikanischen Besatzungspolitik auf den staatlichen Wiederaufbau Bayerns konnte ebenfalls nicht außer acht gelassen werden, zumal von der Militärregierung nach dem Erreichen eines geeigneten Stadiums Wahlen und eine Volksvertretung vorgesehen waren. Ein weiteres Anliegen ist es, die Herkunft der Bayerischen Verfassung zu untersuchen, wesentliche Einstellungen der Parteien zu Problemen der inhaltlichen Gestaltung herauszuarbeiten und die Mitwirkung der Besatzungsmacht darzustellen.

Nachdem zahlreiche Schwerpunktbildungen möglich waren, bestand die Gefahr der bevorzugten Behandlung weniger Verfassungsanliegen. Es schien daher ratsam, die einzelnen Entwürfe nach Abschnitten gegliedert chronologisch vorzustellen und inhaltliche Übereinstimmungen bzw. Abweichungen aufzuzeigen. Die Arbeit bedient sich der historisch-hermeneutischen und zum Teil der empirischen Methode bei der Erschließung der Quellen und Dokumente. Sie konnten im Institut für Zeitgeschichte (München), im Archiv des Bayerischen Landtages, im Archiv des Bayerischen Senates, im Hauptstaatsarchiv (München) und im Archiv der Bayerischen Staatskanzlei aufgefunden werden. Interessante Hinweise für den Fortschritt dieser politikwissenschaftlichen Studie erhielt der Verfasser im Verlaufe zweier Interviews von Ministerpräsident a. D. Dr. Wilhelm Hoegner, der mit der Bayerischen Verfassung von 1946 auf das engste verbunden ist.

Die hier vorliegende Dissertation möchte nicht zuletzt einen Beitrag zum besseren Verständnis der Gegenwart leisten; denn wer das Heute verstehen will, muß bestimmende und wirkende Faktoren der Vergangenheit kennen.

1. Bedingungslose Kapitulation und Staatsgewalt

Für das Verständnis der vielschichtigen Bedingungen, unter denen die Bayerische Verfassung entstanden ist, erscheint die Darlegung der staatsrechtlichen Situation Deutschlands im Jahre 1945 unumgänglich. Ging das Deutsche Reich tatsächlich durch Debellation unter, und war dies das Hauptanliegen der Alliierten?

In den gemeinsamen Verhandlungen und Absprachen der Anti-Hitler-Koalition während des Zweiten Weltkrieges spielte die Forderung nach der bedingungslosen Kapitulation gegenüber den Achsenmächten Deutschland, Italien und Japan eine wesentliche Rolle. Der Begriff "Unconditional Surrender" selbst wurde schon im amerikanischen Bürgerkrieg publik[1)] und bezog sich damals eindeutig auf die rein militärische Kapitulation. Franklin Delano Roosevelt war es schließlich, der im Anschluß an die Konferenz von Casablanca am 24. 1. 1943 der Presse erklärte:

"Die Eliminierung der deutschen, japanischen und italienischen Kriegsmacht bedeutet die bedingungslose Kapitulation Deutschlands, Italiens und Japans. Das bedeutet eine vernünftige Sicherung des künftigen Weltfriedens. Es bedeutet nicht die Vernichtung der Bevölkerung Deutschlands, Italiens und Japans, aber es bedeutet die Vernichtung der Weltanschauungen in jenen Ländern, die auf Eroberung und Unterjochung anderer Völker gegründet sind."2)

Dieser Meinung pflichtete auch der englische Premierminister Winston Churchill bei, der schon mit der Unterzeichnung der Atlantikcharta die vollkommene Überwindung des Nazitums und die Entwaffnung der Aggressoren bekräftigt hatte (14. 8. 1941).[3)] Nach der Zweimächtekonferenz von Casablanca stimmte auch Generalissimus Josef Stalin in seinem Tagesbefehl Nr. 195

anläßlich des 1. Mai des Jahres 1943 nach der weitgehenden Vernichtung bzw. Gefangennahme der 6. deutschen Armee im Raume Stalingrad der Forderung nach bedingungsloser Kapitulation zu,[4] deren integrierende Wirkung für die Alliierten nicht unterschätzt werden sollte, zumal jeder Separatfrieden damit weitgehend ausgeklammert wurde. Auf der anderen Seite bewirkte diese die politische Zukunft der Achsenmächte fixierende Alternative besonders in Deutschland zuweilen fanatischen Widerstand,[5] aber auch Betroffenheit im Bereich der antinazistischen deutschen Opposition.[6] Mit der Ausrufung des totalen Krieges beantwortete der Propagandaminister Josef Goebbels die alliierte Kriegszielpolitik, die weit über die militärische Vernichtung des Gegners hinausreichte, zumal sie kategorisch Verhandlungen mit Nazi-Deutschland ausschloß. Auf den folgenden Konferenzen von Teheran (28. 11. - 1. 12. 1943) und Jalta (4. 2. - 11. 2. 1945) haben die Häupter der "Großen Drei" - Roosevelt, Churchill und Stalin - in erster Linie die Teilung Deutschlands festgelegt, ohne allerdings letzte Details über die zu schaffenden Besatzungszonen zu beschließen. Gravierend ist aber folgendes: Die Alliierten strebten über den militärischen Sieg hinaus auch die staatspolitische Veränderung des Deutschen Reiches an, was besonders in den Planungen der Europäischen Beratungskommission (EAC = European Advisory Commission) zum Ausdruck kommt - einem von dem amerikanischen, britischen und sowjetischen Außenminister vorgeschlagenen Gremium zur Klärung von "Problemen einer gemeinsamen Deutschlandpolitik der Alliierten nach dem Kriege"[7]. In der EAC-Urkunde vom 25. 7. 1944 - sie kann als Entwurf der späteren Kapitulationsurkunde bezeichnet werden -

heißt es:

"Anerkennend und zugestehend, daß die deutschen Streitkräfte zu Lande, zu Wasser und in der Luft vollständig geschlagen sind, geben die Deutsche Reichsregierung und das Oberkommando der Deutschen Wehrmacht hiermit die bedingungslose Übergabe Deutschlands bekannt. . . Die Vereinigten Staaten von Amerika, das Vereinigte Königreich und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden in Deutschland die höchste Regierungsgewalt besitzen. In Ausübung dieser Regierungsgewalt werden sie diejenigen Maßnahmen treffen, die sie zum künftigen Frieden und zur künftigen Sicherheit für erforderlich halten, darunter auch die vollständige Abrüstung und Entmilitarisierung Deutschlands."8)

Festzustellen ist, daß die Alliierten die Unconditional Surrender-Forderung über das traditionelle völkerrechtliche Verständnis hinaus voll auf die staatspolitische Ebene erheben und nicht nur die Kapitulation von Streitkräften allein hinnehmen wollten, ein Vorgang, der seit den missionarischen Kriegen der französischen Revolutionsheere einmalig war. Er steht aber auch in unmittelbarem Zusammenhang mit dem sogenannten Kriegsglück und den militärischen Erfolgen der Alliierten. Spätestens mit den großen Niederlagen der Deutschen Wehrmacht in den ersten Monaten des Jahres 1943 an der Ostfront und in Nordafrika schwanden die letzten Hoffnungen auf einen militärischen Sieg.[9] Zwar erstrebte die deutsche Widerstandsbewegung um Oberst Stauffenberg und C. F. Goerdeler noch einen schnellen Friedensschluß im Westen, um die zurückweichenden Heeresgruppen im Osten zu stabilisieren.[10] Die Entwicklung nahm jedoch einen ganz anderen Verlauf. Das Attentat vom 20. Juli 1944 scheiterte, wie mehrere andere Versuche. Der Rückzug der deutschen Truppen auf das Reichsgebiet konnte trotz permanenter Durchhalteparolen und fliegender Standgerichte nicht mehr aufgehalten

werden. In Italien unterzeichnete der SS-General Karl Wolff nach einer Reihe von Sondierungsgesprächen am 29. 4. 1945 eine "Urkunde über die lokale Kapitulation der deutschen und anderen unter dem Befehl oder der Kontrolle des deutschen Oberbefehlshabers Südwest stehenden Streitkräfte."[11] Er leitete damit ohne Zustimmung des OKW die militärische Kapitulation Deutschlands ein. Die Regierung Dönitz trat am 1. Mai 1945 nach dem Tode Hitlers ein unrühmliches Erbe an, um das schlimmste Chaos zu verhüten.[12] Der Großadmiral stellte sich in einem Tagesbefehl an die Truppen als Staatsoberhaupt vor und signalisierte zugleich den Alliierten die neue deutsche Staatsführung.[13] Deren Hauptaufgabe konnte angesichts der politischen und militärischen Lage nur die schnelle Beendigung des Krieges sein, die in den Augen der verbündeten Gegner allein über die bedingungslose Gesamtkapitulation Deutschlands zu erreichen war. Diese - zugunsten der Rückführung von Flüchtlingen und Soldaten aus dem Osten -[14] zu verzögern und militärische Teilkapitulationen[15] mit den Westmächten vorzubereiten, galt es, deutscherseits Primat einzuräumen. Die Heeresgruppe G, deren Position sich nördlich von Italien fortwährend verschlechterte, streckte vereinbarungsgemäß die Waffen mit Wirkung vom 6. Mai 1945 um 12.00 Uhr. Schon am 4. Mai 1945 hatte von Friedeburg im Namen des OKW für die deutschen Streitkräfte in Holland, Dänemark und Nordwestdeutschland im Hauptquartier des englischen Feldmarschalls Montgomery die Kapitulationsurkunde unterzeichnet. Dagegen weigerte sich der amerikanische General Eisenhower, eine weitere Teilkapitulation an der Westfront durchzuführen. "Als v. Friedeburg - seinem Auftrag entsprechend -

den Abschluß einer Teilkapitulation an der Westfront zur Sprache bringen wollte, wurde ihm sofort erklärt, daß Eisenhower die Diskussion einer Teilkapitulation grundsätzlich ablehne. Eisenhower fordere die gleichzeitige bedingungslose Kapitulation aller deutschen Streitkräfte."16)

Schließlich unterschrieb Jodl am 7. Mai 1945 die bedingungslose Kapitulation aller deutschen Streitkräfte im alliierten Hauptquartier zu Reims. Die Sowjets bestanden jedoch noch auf eine zweite Unterzeichnung der bedingungslosen Kapitulation der Deutschen Wehrmacht in Berlin-Karlshorst, die in der Nacht vom 8./9. Mai 1945 vom Chef des OKW, Keitel, vom Oberbefehlshaber der Kriegsmarine, von Friedeburg, und vom General der Flieger, Stumpff, wiederholt wurde. Staatsrechtlich umstritten blieb die Tragweite der deutschen Kapitulation, insofern sie den Artikel 4 betrifft.

"Diese Kapitulationserklärung stellt kein Präjudiz für an ihre Stelle tretende allgemeine Kapitulationsbestimmungen dar, die durch die Vereinten Nationen oder in deren Namen festgesetzt werden und Deutschland und die Deutsche Wehrmacht als Ganzes betreffen werden."17)

Wenn es schon im Artikel 1 der Urkunde heißt, daß die unterzeichnenden Generäle "im Auftrag des Oberkommandos der Deutschen Wehrmacht handeln",[18] so ist daraus nicht zwingend zu folgern, daß eine Handlungsvollmacht für eine staatspolitische Kapitulation im Sinne der Aufgabe oder Übergabe aller Staatsgewalt vorlag und beabsichtigt war. Tatsache ist, daß alle deutschen Streitkräfte zu Lande, zu Wasser und in der Luft die Waffen niederlegten, während die Alliierten gleichzeitig fast alle öffentlichen Aufgaben übernahmen. Ob damit der Untergang des Deutschen Reiches und das Nichtvorhandensein eines Völkerrechtssubjektes herbeigeführt worden ist oder

nach der Kontinuitätslehre Deutschland weiterhin fortbestand - wenngleich unter vorübergehender alliierter Treuhänderschaft -, blieb lange Zeit umstritten.[19] Das Bundesverfassungsgericht hat seinerseits mit Urteil vom 17. 8. 1956 ausdrücklich darauf verwiesen, daß das Deutsche Reich durch die Kapitulation nicht untergegangen sei.[20] Die Nachkriegszeit habe es mit sich gebracht, daß Teile des deutschen Staates sich lediglich für eine Übergangszeit neu organisierten. Selbst die Leitsätze und das Urteil zum Grundlagenvertrag vom 31. 7. 1973 verpflichten einerseits die Bundesregierung, alles zu unterlassen, was die deutsche Spaltung vertiefen könnte und betonen den den Zusammenbruch von 1945 überdauernden Bestand des Deutschen Reiches.[21] So ist also in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend die Kontinuitätslehre vorherrschend, sowohl aus rechtstheoretischen wie aus praktischen Erwägungen heraus.

Den Alliierten behagte es nicht, daß nach der bedingungslosen Kapitulation noch die geschäftsführende Reichsregierung Dönitz in Flensburg-Mürwik weiter amtierte. Nach einer Reihe von interalliierten Differenzen[22] erhielt die 21. britische Heeresgruppe von dem amerikanischen General Eisenhower[23] den Befehl, "die 'sogenannte' Regierung Dönitz und das OKW"[24] zu verhaften, was auch am 23. Mai geschah.

De facto hatten eigentlich schon ab dem 8. Mai die vier Siegermächte die oberste Staatsgewalt in Deutschland übernommen. Dennoch entschlossen sie sich auf eine weitere rechtsverbindliche Erklärung bezüglich der höchsten Regierungsgewalt. Mittels der Berliner Deklaration vom 5. Juni 1945 übernahmen sie

"hiermit die oberste Regierungsgewalt in Deutschland, einschließlich aller Befugnisse der deutschen Regierung, des Oberkommandos der Wehrmacht und der Regierungen, Verwaltungen oder Behörden der Länder, Städte und Gemeinden. Die Übernahme zu den vorstehend genannten Zwecken der besagten Regierungsgewalt und Befugnisse bewirkt nicht die Annektierung Deutschlands."25)

Der ausdrückliche Verzicht der vier Alliierten auf eine "Annektierung Deutschlands" hat im Hinblick auf das Weiterbestehen deutscher Staatlichkeit keine unwesentliche Bedeutung.[26] Unbestritten dürfte die Feststellung sein, daß damals in Anbetracht des Fehlens einer deutschen zentralen Regierung die Vereinigten Staaten von Amerika, die UdSSR, Großbritannien und Frankreich die oberste Staatsgewalt für Deutschland übernehmen konnten und mußten. Die Möglichkeit dazu ergab sich aus dem Nichtvorhandensein einer ernstzunehmenden deutschen Alternative, die Notwendigkeit hingegen, um Chaos zu verhindern, Elend und Not zu mildern und das Funktionieren des besetzten Staates auf eine neue Rechtsgrundlage zu stellen, auf Besatzungsrecht. Eine zukunftsweisende Bedeutung beinhaltet ebenfalls diese Erklärung einschließlich ihrer drei Statements. Folgerichtig kommt daher Ernst Deuerlein zu der abschließenden Würdigung der alliierten Beschlüsse:

"Durch sie übernahmen die an der Besetzung Deutschlands beteiligten vier Mächte eine Verantwortung für Deutschland, die zwangsläufig fortdauert, solange sie nicht von allen vier Mächten gemeinsam als beendet erklärt wird. . . Die gemeinsame politische Verantwortung für Deutschland als Konsequenz der gemeinsam angenommenen bedingungslosen Kapitulation ist die Grundtatsache der 1945 in Deutschland begonnenen Entwicklung."27)

Wesentlich erscheint m. E. die Tatsache, daß nach den militärischen Teilkapitulationen und der Gesamtkapitulation der Wehrmacht die vier Alliierten die

oberste Staatsgewalt auf deutschem Staatsgebiet über das deutsche Volk übernommen, keinesfalls jedoch die Staatspersönlichkeit beseitigt hatten. Das Reich bestand weiter, seine Gesetze galten fort, sofern nicht ausdrücklich eine spezielle Annullierung diese Rechtstradition beschränkte.

2. Der Alliierte Kontrollrat als oberstes Staatsorgan für Gesamtdeutschland

Schon beim ersten Zusammentritt der EAC regte die britische Delegation in einem Memorandum am 15. bzw. 18. Januar 1944 in London die Bildung einer alliierten Kontrollkommission für Deutschland an, nachdem das britische Kabinett das Placet für "Die militärische Besetzung Deutschlands" gegeben hatte.[28] Unter Einbeziehung sowjetischer Vorstellungen entstand schließlich am 14. November 1944 das grundlegende Abkommen für den späteren Alliierten Kontrollrat. Global formulierte Artikel trugen wenig dazu bei, die späteren Oberbefehlshaber der Besatzungszonen im einzelnen für die interalliierte Gesetzgebung zu binden. So heißt es schon - die Autorität dieser Institution relativierend - im Artikel 1:

"Oberste Autorität in Deutschland werden auf Anweisungen ihrer betreffenden Regierungen die Oberkommandierenden der bewaffneten Streitkräfte. . . jeder in seiner eigenen Besatzungszone, und gemeinsam in Angelegenheiten, die Deutschland als Ganzes betreffen, in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Obersten Kontrollorgans, das durch das vorliegende Abkommen konstituiert wird, ausüben."[29]

Damit tritt eindeutig die Abhängigkeit des Alliierten Kontrollrates von den divergierenden Ansichten der Regierungen der miteinander konkurrierenden west-

lichen Demokratien zu der östlichen sowjetischen Volksdemokratie zutage. Andererseits ist es dem Belieben der jeweiligen Zonenbefehlshaber anheimgestellt, im Kontrollrat einen Konsens zu suchen oder das Veto zu praktizieren. Wichtige Aussagen über die Konstituierung und die Funktionen dieses Organs enthält der Artikel 3:

"(a) Die drei Oberkommandierenden werden, indem sie zusammen als eine Behörde arbeiten, ein Oberstes Kontrollorgan konstituieren, das Kontrollrat heißt.

(b) Die Funktionen des Kontrollrats werden sein:
(i) angemessene Handlungsgemeinsamkeit der Oberkommandierenden in ihren betreffenden Besatzungszonen zu sichern;

(ii) Pläne anzuregen und durch Übereinkommen Entscheidungen über die hauptsächlichen militärischen, politischen, wirtschaftlichen und anderen Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen auf der Basis der Instruktionen, die jeder Oberkommandierende von seiner Regierung erhält, zu erreichen;

(iii) die deutsche zentrale Verwaltung zu kontrollieren, die unter der Leitung des Kontrollrates arbeiten wird und ihm für die Sicherstellung der Entsprechung seiner Forderungen verantwortlich ist;

(iv) die Verwaltung von 'Groß-Berlin' durch entsprechende Organe zu lenken.

(c) Der Kontrollrat wird wenigstens einmal in 10 Tagen zusammentreten; er wird zu jeder Zeit auf Wunsch irgendeines seiner Mitglieder zusammentreten. Entscheidungen des Kontrollrates sollen einstimmig sein. Den Vorsitz des Kontrollrates werden abwechselnd die drei Mitglieder führen." 30)

Unschwer läßt sich hier analysieren, daß das oberste Kontrollorgan trotz der zu schaffenden Besatzungszonen Deutschland als Einheit ansah und eine zentrale Verwaltung ausüben wollte. In der Konferenz von Jalta wurde im Punkt 2 der Erklärung der drei Regierungschefs und in dem Protokoll der drei Außenminister die Errichtung des Kontrollrates bestätigt. Ausführlicher nimmt ein Statement[31)] der vier alli-

ierten Großmächte zum Kontrollverfahren über Deutschland Bezug, das gleichzeitig mit der Berliner Deklaration am 5. Juni 1945 abgegeben wurde und sich weitgehend mit der EAC-Urkunde vom 14. 11. 1944 deckt. Endgültig sanktionierte die Potsdamer Konferenz (17. 7. - 2. 8. 1945)[32] die o. a. Deklaration einschließlich der insgesamt drei zusätzlichen Statements, so daß der Alliierte Kontrollrat am 30. Juli 1945 zu seiner ersten Sitzung in Berlin zusammentreten konnte.

Zur zentralen Kontrollbehörde gehörten im weiteren Sinne noch ein Koordinierungsausschuß, ein Kontrollstab und ein Sekretariat. Mit der Übernahme der höchsten Regierungsgewalt besaßen die vier Siegermächte de jure - basierend auf Besatzungsrecht - auf den Gebieten der Gesetzgebung, des Gesetzesvollzugs und der Rechtssprechung die obersten Befugnisse für ganz Deutschland. Ursprünglich herrschte sicherlich die Absicht vor, "für ein einheitliches Vorgehen der einzelnen Oberbefehlshaber in ihren Besatzungszonen zu sorgen und im gegenseitigen Einvernehmen Entscheidungen über alle Deutschland als Ganzes angehenden Angelegenheiten zu treffen."[33] Die politische Praxis erwies sich jedoch viel problemreicher. Grundsätzlich hat der Alliierte Kontrollrat im Bereich der Legislative mit 62 Gesetzen, 3 Proklamationen, 4 Befehlen und 57 Direktiven[34] ein nicht zu unterschätzendes diffiziles Aufgabengebiet abgesteckt, während er judikative Funktionen nicht ausübte und Exekutivmaßnahmen in den Besatzungszonen von deren Befehlshabern nach eigenem Ermessen eingeleitet und durchgeführt werden konnten. Größtenteils einstimmig fanden Fragen der Demilitarisierung, der Wohnraumbewirtschaftung und des Steuerwesens sowie der Bestra-

fung deutscher Kriegsverbrecher eine Lösung durch Kodifizierung.[35] Im ersten und in anderen Kontrollratsgesetzen stand die Annullierung verschiedener Gesetze der nationalsozialistischen Zeit an. Der Kontrollrat wurde daher weitgehend als Legislative für Reichsrecht tätig, die Zonenbefehlshaber dagegen nahmen ehemalige Länderkompetenzen wahr.[36] Durch die Personalunion zum Kontrollrat partizipierte man am Zustandekommen neuen "Reichsrechts" als Besatzungsrecht oder verhinderte dies durch das Veto, praktizierte den Gesetzesvollzug in den Zonen, indem die Übernahme eines Kontrollratsbeschlusses mehr oder minder ernst Anwendung fand; daher die These von der Relativierung des alliierten Besatzungsrechts durch die vier Zonenbefehlshaber. Beim Nichtzustandekommen eines einstimmig geforderten Beschlusses spielten die Militärgouverneure ihre souveräne Macht dadurch aus,[37] daß sie innerhalb ihrer Zone selbständig Gesetze erließen, die ersatzweise für Kontrollratsgesetze zentrifugale Tendenzen wegen der nun fehlenden Rechtseinheit begünstigten. Die Abhaltung der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz, in der Deutschland betreffende Fragen ohne Hinzunahme der UdSSR erörtert wurden, veranlaßte schließlich Marschall Sokolowski, am 20. März 1948 den Alliierten Kontrollrat zu verlassen, dessen Tätigkeit damit auch endete.

Unter diesen mehrschichtigen Aspekten ist das Verhältnis der vier Besatzungszonen zueinander zu sehen, deren staatlicher Neuaufbau sich überwiegend nach den Vorstellungen der zuständigen Siegermacht ausrichtete.

3. Bayerns Gestaltung nach 1945 aus alliierter Sicht und den Perspektiven bayerischer Emigranten

Zur Vorgeschichte der zukünftigen Gestaltung Bayerns ist zu bemerken, daß durch die Deutschland betreffenden Konferenzen und Planungskommissionen der Alliierten stets auch Bayern als ein Teil des Deutschen Reiches mitbetroffen wurde.[38] Darüber hinaus wird insbesondere Bayern bereits von Stalin am 16. 12. 1941 als zu bildender selbständiger Staat im Rahmen der Nachkriegsgestaltung Deutschlands vorgeschlagen.[39] Das von dem amerikanischen Außenminister Cordell Hull begründete "Advisory Committee on Post-War Foreign Policy" erwog ebenfalls in seinen Beratungen einen souveränen bayerischen Staat, nachdem es am 12. 2. 1942 konstituiert worden war.[40] Sir Winston Churchill entwickelte auf seiner Washingtoner Konferenz am 22. Mai 1943 einen Plan über die Nachkriegsordnung Europas und der übrigen vom 2. Weltkrieg betroffenen Staaten. Hinsichtlich Europas dachte er an ein "Vereinigtes Europa" von ca. 12 Staaten.

"In Südosteuropa erhoffte ich mir mehrere Konföderationen - eine Donaukonföderation mit Wien als Zentrum, die die durch das Verschwinden der Österreichisch-Ungarischen Monarchie entstandene Lücke ausfülle."[41]

Auf der ersten Quebec-Konferenz befürwortete auch der englische Außenminister Antony Eden die Teilung Deutschlands dergestalt, daß Bayern, vereinigt mit Österreich, vom übrigen Deutschland abgetrennt würde.[42] Konkrete Aussagen enthalten auch die Erörterungen anläßlich der Teheraner Konferenz, wenn Churchill für die Verkleinerung und Isolierung Preußens eintritt und den Vorschlag einbringt, Bayern mit

Stalins Deutschlandplan 1941

Konferenz von Teheran 1943

(Konzept)

Österreich und Ungarn zu konföderieren.[43] Roosevelt und Stalin stimmten hingegen darin überein, das Deutsche Reich in fünf Teile aufzugliedern, wobei Bayern, Baden, Württemberg als ein Staatsgebilde zu betrachten seien.[44] Die noch vagen Vorstellungen der Großen Drei wurden auf der Konferenz von Jalta Wirklichkeit, als verbindliche Abmachungen über Besatzungszonen - vorgearbeitet von der EAC - Anerkennung fanden, wenngleich die endgültige Gestaltung Deutschlands und somit Bayerns damals vorläufig noch nicht eine Klärung gefunden hatte.[45] Harry S. Truman schreibt zudem in seinen Memoiren, daß er einerseits die geschlossenen Abkommen seines Vorgängers im Amte des Präsidenten der USA, Roosevelt, strikt erfüllen, andererseits auf keinen Fall "Deutschland in mehrere alliierte Teilgebiete zerrissen wissen"[46] wollte. Die Realität schaute nach der Besetzung anders aus, obwohl hinsichtlich verschiedener Modalitäten der Teilung Deutschlands noch Meinungsverschiedenheiten bestanden.[47] Frankreichs Hinzunahme als vierte Besatzungsmacht ging ausschließlich zu Lasten der britischen und amerikanischen Zone.[48] Stadt und Landkreis Lindau, aber auch die Pfalz - ehemals bayerische Gebiete - kamen zur französischen Besatzungszone, während ansonsten Bayern unverändert unter amerikanische Kontrolle geriet.

Leicht könnte nun der Eindruck entstanden sein, daß über die Nachkriegsgestaltung Bayerns von deutscher Seite vor der Kapitulation kaum Alternativen aufgewiesen worden sind, welche die deutsche Widerstandsbewegung jedoch für das Reich sehr wohl zu konzipieren wußte.[49] Natürlich muß konzidiert werden, daß die Alliierten deutsche Vorstellungen über Nachkriegs-

deutschland im wesentlichen nicht berücksichtigt haben[50] und ihre eigenen Pläne und Abmachungen vorerst voll durchzusetzen beabsichtigten. Aus dem Kreis der Bayern betreffenden Persönlichkeiten der Emigration ragen deren zwei hervor, der ehemalige SPD-Abgeordnete des Reichstages Dr. Wilhelm Hoegner und Franz Xaver Aenderl, ehemals USPD-, später KPD-, zuletzt SPD-Mitglied und Landtagsabgeordneter in Bayern.[51] Wilhelm Hoegner hat während seines Exils in der Schweiz, teils allein, teils mit anderen geflüchteten Politikern, eine reichhaltige, nicht gern gesehene politische Aktivität[52] entfaltet, die in verschiedenen Denkschriften ihren Niederschlag fand und beim Staatsaufbau Bayerns Bedeutung erlangte.[53] Rein chronologisch handelt es sich dabei um folgende Vorschläge:

1. Memorandum des Arbeitskreises "Das demokratische Deutschland", Sommer 1943, das vor allem auf das Aide mémoire des ehemaligen Reichskanzlers Dr. Josef Wirth an die angelsächsischen Mächte fußt[54]

2. "Vorschlag für eine Neugliederung Deutschlands", 29. November 1943[55]

3. "Memorandum über die künftige Stellung des Landes Bayern", 22. Dezember 1943[56]

4. "Grundsätze und Richtlinien für den deutschen Wiederaufbau im demokratischen, republikanischen, föderalistischen und genossenschaftlichen Sinn", Frühjahr 1945, welche in Zusammenarbeit mit Dr. Josef Wirth, Dr. Otto Braun, Dr. J. Kindt-Kiefer und Heinrich Ritzel entstanden[57]

5. "Vorläufige Vereinbarung über die künf-

tige staatsrechtliche Stellung des Landes Bayern", 26. April 1945[58])

6. Ansprache Dr. Hoegners über die Ziele der Arbeitsgemeinschaft "Das demokratische Deutschland" vom 1. Juni 1945 in Zürich[59])

In der Denkschrift des Arbeitskreises "Das demokratische Deutschland" bekennen sich die Verfasser zur Lösung der Deutschlandfrage im Rahmen einer Staatengenossenschaft Europas. Der neue Staatsaufbau im Reich solle föderalistisch sein, wobei zur Stärkung des Demokratieverständnisses die kommunale, demokratische Selbstverwaltung verfassungsmäßig zu garantieren wäre. "Die gesamtdeutsche, den einzelnen Ländern übergeordnete Föderation wird durch einen Bundesrat nach schweizerischem Muster regiert und verwaltet. Die Reichspräsidentschaft ist aufgehoben."[60]) Zur deutschen Föderation gehöre die Trennung der Staatsgewalt, die Sicherung der Menschenrechte, die Dezentralisation im Bereich des Polizeiwesens und der Wirtschaft. Bayern selbst wird expressis verbis nicht genannt; aber die Gliederung des Staatswesens, die nach Stammesländern vorzunehmen sei, läßt vermuten, daß der bayerischen Staatstradition weitgehend Rechnung getragen werden sollte. Tatsächlich haben föderalistische Tendenzen, die Stärkung der Kompetenzen der Gebietskörperschaften und weitere Aspekte dieses Memorandums, das den angloamerikanischen Regierungen zugeleitet worden ist - wenngleich ohne jede Resonanz -, die Nachkriegsgestaltung Bayerns tangiert.[61]) Hoegners "Vorschlag für eine Neugliederung Deutschlands" beinhaltet überwiegend die territoriale Nachkriegsgestaltung und das Verhältnis des Staatenbundes zu dessen 12 Ländern (Bayern, Baden, Württemberg,

Rheinland, Hessen, Westfalen, Hannover, Sachsen, Thüringen, Schlesien, Preußen östlich der Elbe und Nordmark Schleswig-Holstein).[62] Er lehnte die Neugliederung nach Wirtschaftsgebieten zugunsten derer nach den historischen Gegebenheiten um 1866 ab; allerdings sollte von der Bildung kleiner Länder abgesehen werden. Zu Bayern zählte er auch die Rheinpfalz. Es verdient Erwähnung, daß dieser geplante Staatenbund das gesamte deutsche Staatsgebiet des damaligen Reiches umfaßte[63] und Preußen mit 120 000 qkm vor Bayern (76 000 qkm) sowohl einwohnermäßig als auch flächenmäßig noch als größter Einzelstaat geplant war. Schlechte Erfahrungen mit der Omnipotenz des Zentralstaates und dessen Überwindung mündeten auch in dieses Denkmodell ein, das ein rein föderalistisches Gesamtdeutschland vorsah. In der Übergangszeit sei einem lockeren Staatenbund der Vorzug zu geben mit dem Regierungssitz Weimar oder Frankfurt a. M. Als Bundeskompetenzbereiche standen zur Diskussion: Außen-, Wirtschafts-, Sozial- und Währungspolitik. Zur Wahrung der Rechtseinheit und einer ausgewogenen Besteuerung werden dagegen Reichsgesetze für nötig erachtet. Die Konzeption des Bundesstaates habe ausdrücklich Aufgabenbereiche der Länder zu respektieren wie Rechtspflege, Polizeiwesen und Kulturpolitik. Streitigkeiten der Länder untereinander oder zwischen Reich und Ländern sollten von eigenen Verfassungsgerichten geschlichtet werden.[64] Eine Abrechnung mit dem Nationalsozialismus und den ihn unterstützenden reaktionären Kreisen wird für notwendig gehalten, damit zentralistischen und totalitären Tendenzen der Nährboden für die Zukunft entzogen wird.

Verschiedene Konzeptionen sahen vor, Bayern in einem

Südweststaat oder vereinigt mit Österreich in einen Staatenbund einzubeziehen, was weiter oben bereits angedeutet worden ist. In dem vom Schweizer Nationalrat Dr. Oeri herausgegebenen Abendblatt erschien am 23. November 1944 eine Meldung der Agentur Reuther, daß "der bayerische Kronprinz Rupprecht von Wittelsbach für die Vereinigung Bayerns mit Österreich eingetreten sei, um dadurch die Schaffung eines neuen katholischen Staates in Mitteleuropa zu ermöglichen".[65] Wilhelm Hoegner hatte jedoch bereits Ende 1943 die staatsrechtliche Stellung Bayerns in seinem "Memorandum über die künftige Stellung des Landes Bayern" umrissen, das den Amerikanern in der Schweiz übergeben wurde. In dem geschichtlichen Exkurs weist er auf die Wichtigkeit der "örtlichen Selbstverwaltung" und die staatenbündische Organisation, aber auch auf die Möglichkeit des Bundesstaates hin, die alle mäßigend auf die machtpolitische Entwicklung des Staates Einfluß nehmen würden. Unter den deutschen Stämmen zeichne sich der bayerische besonders dadurch aus, daß er sich "bis in die neueste Zeit herein der Gleichschaltung durch eine einheitliche deutsche Reichsgewalt am hartnäckigsten widersetzt hat. . ."[66] In dieser Denkschrift wird auch dargelegt, daß Bayern zwar als Staat lebensfähig wäre, jedoch aus konfessionellen, politischen und nicht zuletzt ökonomischen Gründen beim Reich verbleiben solle.[67] Sehr realistisch sind die Ausführungen bezüglich des Übergangs vom nationalsozialistischen Regime zur parlamentarischen Demokratie unter Aufsicht der Besatzungsbehörden. Nach der Eliminierung aller "Parteigenossen" aus leitenden, mittleren und untergeordneten Positionen kämen für den Staatsaufbau nur Persönlichkeiten in Frage, "die ihre Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus durch

Taten unter Beweis gestellt haben."[68] Im Kreis der Sozialdemokraten, der Kommunisten, der Bayerischen Volkspartei und bei der Geistlichkeit seien all die Personen zu finden, die - teils auch in der Emigration lebend - Gewähr für die Neuorganisation der Verwaltung und die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Besatzungsarmee böten. Aufschlußreich sind neben der "Entnazifizierung" die Planungen für oberste Staatsorgane b i s zur Genehmigung einer Wahl für eine bayerische Volksvertretung. "An der Spitze Bayerns soll ein Staatspräsident stehen, der im Rahmen der von den Besatzungsmächten gegebenen Möglichkeiten die höchste vollziehende und gesetzgebende Gewalt ausübt."[69] Die Unterordnung des Staatspräsidenten unter noch zu schaffendes Besatzungsrecht anerkennt die Tatsache einer Regierungssukzession durch eine Siegermacht. Daß mangels einer parlamentarischen Institution der bayerische Regierungschef anstelle der Besatzungsbehörden, aber unter deren Aufsicht, gesetzgebende Kompetenzen hätte wahrnehmen sollen, wäre sicherlich günstiger für Volk und Staat gewesen. Bei den dem Staatspräsidenten zugeordneten Staatssekretären ist besonders der für Volksaufklärung hervorzuheben, dem vermutlich mit seinem Kollegen für Unterricht und Kultus die Rolle zufallen sollte, "die Erziehung des Volkes zur Selbstverwaltung und demokratischen Verantwortung"[70] durchzuführen.

Folgende Aufgaben müßten zuerst in Angriff genommen werden:

1. Entnazifizierung einschließlich der Bestrafung von Nationalsozialisten
2. Wiedergutmachung begangenen Unrechts

3. Umerziehung des Volkes
4. demokratischer Staatsaufbau, beginnend in der kommunalen Selbstverwaltung
5. Linderung der Not und Aufbau der Wirtschaft[71)]

Sowohl das eben angeführte Regierungsprogramm als auch die Position des bayerischen Regierungschefs mit den angeführten Kompetenzen sind nach der Kapitulation Deutschlands in verblüffender Ähnlichkeit Wirklichkeit geworden, wenngleich nicht ein Staatspräsident, sondern ein Ministerpräsident eingesetzt worden ist.[72)]

Ein Team von Exilpolitikern publizierte im Frühjahr 1945 in Bern "Grundsätze und Richtlinien für den deutschen Wiederaufbau im demokratischen, republikanischen, föderalistischen und genossenschaftlichen Sinn."[73)] In einem einleitenden Aufruf wenden sich die Verfasser gegen die These von der Kollektivschuld des deutschen Volkes und unterscheiden sehr wohl "nicht nur zwischen Tätern und Opfern, sondern auch zwischen Vergewaltigern und Mißbrauchten, zwischen ausgepichten Schurken und einer ahnungslosen und verführten Jugend. . . "[74)] Bei den Vorstellungen über den Wiederaufbau des Staates sind neben den bereits bekannten wie bundesstaatliche Organisation, kommunale Selbstverwaltung, freie Wahlen, Gewährung von menschenrechten und die Integration in einem europäischen Bund folgende sehr beachtlich: Errichtung einer Länderkammer, Effektivierung des Staatsschutzes, Enteignung von Großgrundbesitzern, Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft, Anspruch auf Arbeit und Erholung, "gesetzliche Rückführung der Boden-

schätze und Kraftquellen und Überführung der Betriebe der Urproduktion, der Schwer- und Großindustrie und der Großchemie in Gemeinbesitz unter tunlichster Benutzung der genossenschaftlichen Betriebsform."[75)]

Unsere aktuelle politische Diskussion dreht sich zur Zeit ebenfalls um diese Themenkreise, die zum Teil in die Staatsverfassungen der Länder und in das Grundgesetz eingegangen sind.[76)] In unserem Bundesrat haben schließlich die Länder jenes Organ erhalten, mittels dessen sie bei zustimmungspflichtigen Gesetzen erheblichen Einfluß auf das politische Leben in der Bundesrepublik Deutschland ausüben können. Der Sicherung des Bestands der freiheitlich demokratischen Grundordnung wird von Bund und Ländern heute gerade dadurch Rechnung getragen, daß die Ämter für Verfassungsschutz politisch radikale Bürger und Gruppen observieren; im Gefolge dessen wurden z. B. die SRP (1952) und die KPD (1956) verboten. Einstellungskriterium für den Öffentlichen Dienst ist die Verfassungstreue der Staatsbürger. Sozialisierungspostulate, inner- und außerorganisatorische Mitbestimmung und der Ausbau zu einem modernen Sozialstaat sind im allgemeinen keine leeren Phrasen geblieben, soweit diese im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft auf dem Boden der realen Verhältnisse in die Tat umgesetzt werden konnten.

Dieser Exkurs verdeutlicht die zukunftsweisenden Perspektiven der Mitarbeiter Hoegners beim Abfassen der Broschüre vom Frühjahr 1945, als die Um- und Neugestaltung Deutschlands vor der Tür stand. Der spätere bayerische Ministerpräsident erlangte damals auch "Kenntnis davon, daß sich in Paris eine kleine baye-

rische Gruppe gebildet hatte",[77] die andersgeartete wirtschafts-, sozial- und steuerpolitische Vorstellungen für Bayern hegte.[78] Deshalb verfaßte er eine "Vorläufige Vereinbarung über die künftige staatsrechtliche Stellung des Landes Bayern", die - am 26. April 1945 fertiggestellt - von mehreren ehemals bayerischen Parlamentariern in Zürich unterzeichnet wurde.[79] In zwölf Artikeln wird das Verhältnis eines souveränen Staates Bayern zum Deutschen Bund vorgestellt. Bei der Kompetenzverteilung reserviert Hoegner dem Bund das Zollwesen, Außenpolitik, die Gesetzgebung im Verkehrs-, Finanz-, Zivil- und Strafrecht, jedoch auch die oben angeführten umstrittenen Bereiche der Wirtschafts-, Sozial- und Steuerpolitik.[80]

Die in der Schweiz lebenden Deutschen verspürten gegen Kriegsende eine zunehmende antideutsche Einstellung, was angesichts der bekanntgewordenen nationalsozialistischen Untaten in den KZ's nicht verwunderlich ist. Trotzdem versuchte der Arbeitskreis "Das demokratische Deutschland", seine politischen Ziele in einer öffentlichen Veranstaltung am 1. Juni 1945 zu umreißen. Hoegner wies in seiner Rede auf den Wiederaufbauwillen der Deutschen, den Widersinn der Kollektivschuldthese und die Bedeutung der Arbeit in der Emigration hin.[81]

Der zweite bedeutende bayerische Exilpolitiker war Franz Xaver Aenderl, der sich in seiner Broschüre "Bayern - Das Problem des deutschen Föderalismus"[82] vornehmlich mit der bayerischen Geschichte - beginnend mit den Herzögen der Agilolfinger bis zum Kampf der bayerischen Föderalisten gegen die preußischen Zentralisten des 19. und 20. Jahrhunderts - ausein-

andersetzt. Die Gestaltung Nachkriegsdeutschlands müsse rein föderalistisch, die Vorherrschaft Preußens und des preußischen Militarismus[83] endlich ausgeschaltet werden. Traditionell gut nachbarliche Beziehungen Bayerns zur Tschechoslowakei, zu Österreich, der Schweiz und Frankreich habe es schon lange gegeben, obwohl die Nationalsozialisten besonders die Tschechen und Franzosen ins schlechte Licht setzen wollten. Abzulehnen sei aus der historisch negativen Erfahrung der Plan einer Vereinigung Bayerns mit Österreich trotz der Gemeinsamkeiten in Volkstum, Religion und Sprache.[84] "In einem föderalistischen Deutschland muß den einzelnen Staaten weitgehende Unabhängigkeit gewährt werden mit gemeinsamen Richtlinien und nur unbedingt notwendigen Staatseinrichtungen. Es wäre zu hoffen, daß ein föderalistisches Deutschland frei von Militarismus und Imperialismus sich einmal später dann in eine europäische Union einfügen kann."[85]

Abgesehen von den positiven Aspekten der Aenderl'schen Konzeption Deutschlands mutet es jedoch etwas kleinkariert, ja widersprüchlich an, wenn nach der Ablösung preußischer Vorherrschaft nun "die Führung auf Grund kultureller und wirtschaftlicher Überlegenheit auf den Westen und Süden übergehen"[86] soll. Sein föderalistisches Denken geht so weit, daß in dem lockeren Deutschen Bund Stadtrepubliken, freie Hansestädte, Kleinstaaten und andere Länder ihren Platz finden sollten,[87] was das Zurückdrehen des Rades der Geschichte vor das Jahr 1866 bedeutet und die Komplexität der globalen, weltpolitischen Verflechtung und ökonomischen Abhängigkeiten der Staaten nicht berücksichtigt. In den 40er Jahren dieses Jahrhunderts war

diese weltweite Entwicklung schon bekannt, was aus den Termini wie Weltkrieg, Völkerbund usw. eindeutig hervorgeht.

Gemeinsam ist den Gestaltungsvorschlägen Hoegners und Aenderls die berechtigte Angst vor dem Zentralstaat, gegen dessen Machtansprüche sich Bayern in der Spätphase der Weimarer Zeit nicht erwehren konnte; gerade daher wird häufig schon hier die politische Organisation des Staatenbundes vorgeschlagen, in der die Einzelstaaten noch ein Höchstmaß eigener Kompetenzen verwirklichen können. Dieser Aspekt hat bei den Beratungen um den späteren Art. 178 der Bayerischen Verfassung in Auseinandersetzung mit der Amerikanischen Militärregierung eine nicht unerhebliche Rolle gespielt.

4. Die Wiederbegründung des Staates Bayern

Weiter oben wurde der Nachweis erbracht, daß weder nach deutscher Rechtsauffassung noch nach alliierter Meinung das Deutsche Reich mit der bedingungslosen Kapitulation untergegangen ist, sondern fortbestand, wenn von den angeführten Verfechtern der Debellationstheorie einmal abgesehen werden darf. Die Suspendierung deutscher staatlicher Organe führte zur treuhänderischen Wahrnehmung aller obliegenden Aufgaben durch die Besatzungsmächte oder später in deren Auftrag durch deutsche Behörden. Kontrollrats-Proklamation Nr. 2 vom 20. September 1945 und die Kontrollratsgesetze Nr. 21, 22, 46, 50 usw. weisen auf die stellvertretende Ausübung deutscher Staatsgewalt bzw. die Existenz Deutschlands hin.[88)] Wie stand es dage-

gen damals mit Bayern, das sich im § 1 seiner Verfassungsurkunde vom 14. August 1919 zum "Freistaat und Mitglied des Deutschen Reiches"[89] bekannte? Franz Heubl vertritt in seiner Dissertation die Auffassung, daß - eingeleitet durch das Ermächtigungsgesetz (24. 3. 1933) und das Gesetz zur Gleichschaltung der deutschen Länder (31. 3. 1933) - durch das Reichsstatthaltergesetz (7. 4. 1933) und das Staatsneuaufbaugesetz vom 30. 1. 1934 die deutschen Länder ihre Staatspersönlichkeit vollends verloren hätten. Zum letztgenannten führt er aus:

"Dieses Gesetz verfügte die Aufhebung der Volksvertretung der Länder und den Übergang der Hoheitsrechte auf das Reich. Die Länderregierungen wurden der Reichsregierung unterstellt. Damit hatten die Länder den letzten Rest von Eigenstaatlichkeit verloren. Das Reich war zum zentralistischen Einheitsstaat geworden."[90]

Hoegner Wilhelm,[91] Mayer Franz,[92] Schweiger Karl,[93] Schunck/De Clerck[94] vertreten ebenfalls die Auffassung, daß die Länder im so geschaffenen Einheitsstaat ab 30. Januar 1934 lediglich nur noch Verwaltungsprovinzen des Reiches blieben. In München und Umgebung schlossen sich gegen Kriegsende die "Freiheitsaktion Bayern" (FAB) und die Widerstandsgruppe O 7 zusammen, um unter Führung von Hauptmann Dr. Gerngroß am 28. 4. 1945 mit deutschen Militäreinheiten Rundfunkeinrichtungen zu besetzen, Reichsstatthalter Franz Ritter von Epp zu verhaften und die Übergabe der Stadt an die Amerikaner vorzubereiten.[95] SS-Einheiten warfen den kurzen Aufstand nieder und zwangen die Truppe Gerngroß zur Flucht. Nach der Einnahme Münchens durch US-Truppen tauchte die FAB dort wieder auf und begann eine eigenwillige Verwaltungsarbeit, "wobei sie Fahrzeuge und aufwendige Häuser requirierte und vorgab, die volle Unterstüt-

zung der Militärregierung zu besitzen",[96] bis sie schließlich am 17. Mai verboten wurde. Somit gab es bei der Besetzung Bayerns durch die Alliierten im Frühjahr 1945 keine obersten bayerischen Staatsorgane mit hoheitlichen Kompetenzen. Der Begriff Bayern retardierte zu einem Traditionsnamen, beinhaltete ein geographisches Gebilde, das Teil des amerikanischen Besatzungsgebietes wurde und vorerst dem US-Befehlshaber unterstand. Die Ersetzung des sich auflösenden deutschen Regierungs- und Verwaltungsapparates durch zuverlässige Personen aus dem Widerstand, dem Exil und aus den Reihen der Unbelasteten bereitete den Amerikanern nicht zu unterschätzende Schwierigkeiten,[97] ganz abgesehen davon, daß auch US-Offiziere der Militärregierung häufig versetzt wurden und dadurch den kontinuierlichen Verwaltungsaufbau beeinträchtigten.[98] Major Eugene Keller, Leiter der Militärregierung München, hatte den ehemaligen dortigen Oberbürgermeister, Dr. Karl Scharnagl, am 8. Mai 1945 wieder in sein Amt eingesetzt, das er bereits bis 1933 bekleiden durfte. Einen Tag später wurde der Landwirt Ernst Rattenhuber vom Chef der Militärregierung für die Region Bayern, Oberst Charles Keegan, zum Leiter des Landesamtes für Ernährung und Landwirtschaft ernannt. Sowohl Dr. Karl Scharnagl[99] als auch Rattenhuber durften ihre beschränkten Kompetenzen vorerst über den Großraum München hinaus wahrnehmen.

"Die Zuständigkeiten Scharnagls betrafen in diesen ersten Tagen nicht nur die Angelegenheiten der Stadt, sondern auch alle Reichs- und Landeskompetenzen, insoweit sie zur Bewältigung der Not und der von MG gestellten Aufgaben in diesem Raum notwendig waren."100)

Auf der Suche nach einem geeigneten Ministerpräsidenten stand für kurze Zeit der Regierungspräsident Adam Stegerwald (Würzburg) zur Diskussion.

Das RMG[101] bat zusätzlich Kardinal Faulhaber von der Katholischen Kirche - der auch im Ausland durch seine mutigen antinationalsozialistische Predigten bekannt geworden war - um eine Vorschlagsliste bezüglich geeigneter Personen für die Verwaltung der bayerischen Region. Wünsche der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche wurden ebenfalls vorgebracht. Als geeigneter Ministerpräsident kristallisierte sich die Person Dr. Fritz Schäffer heraus, der als ehemaliger Staatsrat im Bayerischen Finanzministerium, Vorsitzender der BVP und KZ-Häftling (1944) die Gewähr für fachliche und politische Zuverlässigkeit bot. Am 28. Mai war es dann so weit.

"Ende Mai wurde ich wieder in die Militärregierung gerufen. . . Dort fand ich zu meiner Überraschung bereits alle Vorbereitungen getroffen, in feierlicher Weise und in Anwesenheit zahlreicher amerikanischer und sonstiger Korrespondenten der alliierten Presse mit Handschlag eine Urkunde überreicht zu bekommen. . . Meine Ernennung zum ersten Ministerpräsidenten im Nachkriegsdeutschland und zum Chef der Bayerischen Landesregierung erfolgte ohne meine vorherige Befragung und ohne mein Einverständnis eingeholt zu haben. Meine Ernennung war eine Anordnung der Besatzungsbehörde."102)

Regionale Militär- und Landesregierungen errichteten die Amerikaner vor der Festlegung der einzelnen Staaten in der US-Zone. James Kerr Pollock, Abteilungsleiter für Regierungsstruktur im OMGUS,[103] faßte in einer Denkschrift all jene Verwaltungsprobleme zusammen, die er gelegentlich einer Inspektionsreise vom 12. 8. - 1. 9. 1945 in den Besatzungsgebieten vorgefunden hatte. Nachdem er eingangs den schleppenden Verwaltungsaufbau und die fehlende Kooperation in den 5 amerikanischen Hauptsektionen in Deutschland bemängelt, geht er auf Bayern näher ein.

"Bayern ist das einzige Land, das konsequent frühere Regierungsstrukturen fortsetzen kann und dessen

Territorium und Verwaltung integriert sind.
1) Die Abtrennung der bayerischen Pfalz behindert einen ordentlichen Verwaltungsgang in Bayern nicht.
2) Die politische Zusammensetzung des gegenwärtigen bayerischen Kabinetts ist nicht breit genug, um ganz repräsentativ zu sein.
3) Unmittelbar notwendig ist ein Justizministerium, um die Justizverwaltung zu beaufsichtigen.
4) Landkreis Lindau bietet gewisse Verwaltungsprobleme. . ."104)

Erst die Proklamation Nr. 2 (19. 9. 1945) von General Eisenhower brachte eine definitive Abgrenzung der Regionen und ihre Erhebung zu Staaten:

"Artikel I
Innerhalb der Amerikanischen Besatzungszone werden hiermit Verwaltungsgebiete gebildet, die von jetzt ab als Staaten bezeichnet werden; jeder Staat wird eine Staatsregierung haben. Die folgenden Staaten werden gebildet:
GROSSHESSEN. . .WÜRTTEMBERG-BADEN. . .BAYERN: umfaßt ganz Bayern, wie es 1933 bestand, ausschließlich des Kreises Lindau."105)

Einerseits spricht Eisenhower von Verwaltungsgebieten ("administrative areas"), zum anderen bezeichnet er diese als Staaten, wobei die Gleichsetzung beider Begriffe fragwürdig sein kann. Nicht jedem Verwaltungsgebiet sind die traditionellen Charakteristika des Staatsbegriffes zuzusprechen: Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt. Das Vorhandensein des bayerischen Volkes und seines traditionellen Territoriums[106] sind unschwer aus Eisenhowers Proklamation und aus Pollocks Denkschrift abzuleiten. Sowohl die Regierung Schäffer als auch besonders die Hoegners übten Staatsgewalt aus, sofern nicht alliierte Dienststellen dafür zuständig blieben.[107] Umfang und Kontrolle dieser exekutiven, legislativen und judikativen Maßnahmen durch die Besatzungsmacht mindern, aber annullieren nicht Herrschaftsausübung. Im staatsrechtlichen Sinne ist Bayern mit der Proklamation Nr. 2 als S t a a t wiederbegründet worden.[108]

5. Die Ministerpräsidentschaft Fritz Schäffers

Die Berufung Schäffers zum Bayerischen Ministerpräsidenten durch die Militärregierung darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß Bayern - hier noch als geographischer Verwaltungsbegriff gebräuchlich - voll und ganz dem US-Zonenbefehlshaber unterstand. Der Ernennungsurkunde ist zu entnehmen,

"daß der Ministerpräsident für die Geschäftsführung in den vorab genannten Bereichen verantwortlich sei. Bei jedem von den Besatzungsbehörden festgestellten Verstoß hafte er persönlich und er habe gegebenenfalls mit Freiheitsstrafen zu rechnen."[109]

Gemäß dem Auftrag zur Kabinettsbildung schlug Schäffer folgende Herren vor:

Otto Hipp, Kultusministerium
Karl August Fischer, Innenministerium
Karl Arthur Lange, Wirtschaftsministerium

Der Ministerpräsident übernahm selbst noch die Leitung des Finanzministeriums.[110] Bald darauf genehmigten die Amerikaner auch die Besetzung des Arbeits-, Landwirtschafts- und Justizministeriums. Parteipolitisch sind je 2 ehemalige Abgeordnete der BVP und SPD, je ein Angehöriger der Deutschen und Deutschnationalen Volkspartei sowie ein Parteiloser festzustellen. Schäffer mußte sich wegen der Zusammensetzung des Kabinetts Vorwürfe gefallen lassen,[111] obwohl das RMG angeblich wegen seiner ursprünglichen Personalpolitik keine Einwände erhob.[112] In seiner ersten Rundfunkansprache stellte der Bayerische Ministerpräsident sein "Kabinett gegen Hunger und Elend"[113] vor. Er wies auf die Notwendigkeit der Hoffnung auf eine bessere Zukunft hin, die alle Mitmenschen beseelen solle und führte weiter aus:

"Gott hat uns nicht verlassen, sondern die Regierung des Dritten Reichs hat sich von Gott abgewandt und gegen seine göttlichen Gebote gehandelt. Anerkennung

und Befolgung der göttlichen Gebote - auch im Staatsleben - ist der Weg, um wieder zu innerem Frieden und Glück zurückzufinden!"114)

Die bayerischen Politiker haben in der Folgezeit die Grundsätze des Christentums ernst genommen, zumal diese schließlich in die Verfassung inkorporiert wurden.[115] Bemerkenswert ist die Tatsache, daß eine bayerische Regierung bereits vor der offiziellen Übernahme der deutschen Staatsgewalt durch die Alliierten amtierte. Mittels der undatierten Proklamation Nr. 1,[116] die Eisenhower in seiner Eigenschaft als Oberster Befehlshaber der Alliierten Streitkräfte publizieren ließ, beanspruchte zwar die Besatzungsmacht ihre völkerrechtliche Suprematie, anerkannte allerdings ab 28. Mai 1945 einen Bayerischen Ministerpräsidenten mit Kabinett, verantwortlich für das rechtsrheinische Bayern. Weiter oben wurde schon ausgeführt, daß erst mit der Berliner Deklaration vom 5. Juni 1945 einschließlich ihrer Statements die Alliierten die oberste Staatsgewalt in Deutschland übernahmen, was ausdrücklich noch einmal in der Proklamation Nr. 1 des Alliierten Kontrollrates vom 30. 8. 1945 bestätigt wird.[117] So erscheint die Position dieser Regierung doppelbödig fundiert - im staats- und völkerrechtlichen Terrain.

"Schäffer war Spitzenorgan der bayerischen Verwaltungskörperschaft und konnte, soweit er keine Anweisungen, Direktiven oder Vorschriften erhielt, die Verwaltung nach eigenem pflichtgemäßem Ermessen unter der Kontrolle der Militärregierung handhaben. Er war damit sowohl eigenes Organ der Gebietskörperschaft, wie, sofern er konkrete Anweisungen der Militärregierung ausführte, notgedrungen Ausführungsorgan der Besatzungsmacht."118)

Schäffers Regierung stand vor folgenschweren Aufgaben. Nachdem der Zonenbefehlshaber vorerst keinen detaillierten Gebrauch von seinen legislativen Kompetenzen machte,[119] mußte das Kabinett einerseits Tä-

tigkeitsbereiche in Angriff nehmen, die ehedem der Reichsregierung zustanden, aber auch lokal begrenzte Fragen lösen.[120] Belastend wirkte sich bei der Bewältigung der angespannten Ernährungslage, des Flüchtlingsstroms, des Wohnraummangels, der ansteigenden Kriminalität und der prekären Energieversorgung neben dem beschränkten Einsatz technischer Medien vor allem die Tatsache aus, daß die Behörden sowohl nach einem vorgeschriebenen Kategoriensystem entnazifiziert werden sollten als auch funktionsfähig bleiben mußten. Im personalpolitischen Sektor und dessen Durchforstung lag für die Militärregierung lange Zeit ein Hauptbetätigungsfeld.[121] Schäffer, und nicht nur er allein,[122] warnte die amerikanischen Stellen vor der rigorosen Schablonisierung und Nivellierung des Nazibegriffes, welche in ihren Konsequenzen den Aufbau und die personelle Ausstattung einer von Sach- und Fachkompetenz getragenen Staatsverwaltung gefährde.[123] Es ist daher wenig verwunderlich, wenn in den ersten Monaten der Nachkriegszeit eine Ämterrotation einsetzte, von der Antifaschisten, Kriminelle, Displaced Persons, Ausländer, ehemals aktive Nationalsozialisten, befreite KZ-Häftlinge, Opportunisten aller Coleur, ideell eingestellte Christen und elitäre Honoratioren der Weimarer Zeit erfaßt wurden. So soll Colonnel Keegan, hoher Offizier der Amerikanischen Militärregierung, in Bayern wochenlang von einem Deutschen beraten worden sein, dem, wie manchem anderen, nachzusagen gewesen sei, daß er "had indeed never been a Nazi but largely because had not been out of jail long enough to join the Party."[124] Die erste ernannte bayerische Regierung scheiterte weniger an den schwer zu bewältigenden Ernährungs-, Wohnraum-, Finanz- und

Verkehrsproblemen, sondern geriet zudem in den Rivalitätenstreit, der um die unpräzise Kompetenzabgrenzung zwischen den Militärregierungsoffizieren und den Offizieren der "kämpfenden" Truppe schon lange schwelte. So soll im Befehlsbereich des Panzergenerals George Smith Patton Jr. "die Kaltstellung der Militärregierungsoffiziere durch höherrangige Offiziere der kämpfenden Truppe besonders verbreitet gewesen sein."[125] Dieser passionierte Soldat, der nach wie vor die Deutschen wegen ihrer Leistungskraft achtete und deren Wehrmachtsverbände nur widerwillig auflöste, glaubte an einen notwendigen Feldzug gegen die Sowjetunion.[126] "We will need these Germans, and I don't think we ought to mistreat people whom we shall need so badly."[127] Patton und Schäffer hatten Angst vor einem Linksrutsch in Deutschland und waren daher bestrebt, Kommunisten in der Landesverwaltung nicht zum Zuge kommen zu lassen.[128] Beide scheiterten wenige Wochen später.

Fritz Schäffer hat in mehreren Denkschriften die Entlassung von Beamten kritisiert, die formell als nationalsozialistische Parteigenossen etikettiert waren.[129] Die Potsdamer Konferenz beeinflusse

"- personalpolitisch gesehen - die Arbeit der ersten Bayerischen Landesregierung. Mit neuen Männern kamen neue Ideen. Potsdam führte sogar zu einem Aufflackern von teilweise im M o r g e n t h a u - P l a n enthaltenen Vorstellungen. Die nun einsetzenden personalpolitischen Veränderungen beeinträchtigten allmählich das unter General P a t t o n so hervorragende Arbeitsklima zwischen meiner Regierung und den Besatzungsbehörden."130)

Einen weiteren Komplex für die Diskreditierung des ersten Kabinettsführers bot offensichtlich seine Personalpolitik, die einesteils dem Parteienproporz

mit Ausnahme der KPD Rechnung tragen wollte,[131] andererseits entgegen den Vorstellungen der Militärregierung und bayerischer Politiker die Zeit für eine parteipolitische Betätigung noch nicht ausreichend in Rechnung stellte. Um Adam Stegerwald, Josef Müller, Wilhelm Hoegner, Alfred Roßhaupter, Max Holy und Bruno Goldhammer formierten sich Kreise der CSU, SPD und KPD, die ihre Wirkung nicht verfehlten.[132] Indiskretionen und mangelndes politisches Fingerspitzengefühl belasteten Schäffers Image zusehends. Ein deutscher Emigrant und Special Branch-Offizier, Ernst Anspach, observierte mit einigen Mitarbeitern schon seit Juni 1945 das gesamte Kabinett. Ihre bis in die Weimarer Zeit verweisenden Dossiers reichten aus, um Kultusminister Hipp und Innenminister Fischer zu Fall zu bringen und den amtierenden Ministerpräsidenten zu belasten, der in einem Memorandum forderte, daß Pg's unterhalb der Kreisleiterebene bis zum Schulderweis weiterzubeschäftigen, während die darüber liegenden streng zu bestrafen seien. Andere Informanten stellten in der Landesverwaltung "sture Reaktionäre" und noch viele NSDAP'ler fest. Amerikanische Zeitungen berichteten vom "The Bavaria Scandal" und "How the Nazis stay in".[133] Robert D. Murphy vom State Department, politischer Berater General Eisenhowers, erschien in München und sondierte die angespannte Lage. Daneben eruierte auch Walter L. Dorn im Auftrage der G-5 Abteilung - hier wird die alte Rivalität zwischen Armee und Militärregierung deutlich - die Situation in Bayern, sprach mit Schäffer und berichtete Eisenhower, der am liebsten den Bayerischen Ministerpräsidenten ins Gefängnis geworfen hätte. Am 28. September 1945

"entließ Eisenhower auf Anraten Dorns den bayerischen Ministerpräsidenten Fritz Schäffer wegen Ungehorsams gegen die Besatzungsmacht. In diesem Land, auf dem das Auge der US-Presse besonders ruhte und dessen Rekonsolidierung im Herbst 1945 am weitesten vorangeschritten war, hatte die bei den deutschen konservativen Verwaltungschefs verbreitete Obstruktion der amerikanischen Entnazifizierung besonderes Aufsehen erregt."134)

Wenige Tage später, am 1. 10. 1945, wurde auch General Patton von der 3. zur 15. Armee nach Bad Nauheim versetzt, die sich vornehmlich aus typewriters und Historikern rekrutierte. Kurz darauf verunglückte er tödlich bei Heidelberg.

Wie im Falle Schäffers sichtbar wird, trieben die Amerikaner eine zwiespältige Besatzungspolitik, der gegenüber nur ohnmächtig deutscherseits reagiert werden konnte. Nicht nur der erste bayerische Nachkriegs-Ministerpräsident, sondern auch sein Nachfolger mußten erfahren, wie doppelbödig die Militärregierung den staatlichen Wiederaufbau ermöglichte. Als die Entnazifizierungsmaßnahmen angeblich zu langsam voranschritten, stellte Hoegner am 12. Juni 1946 vor dem Bayerischen Beratenden Landesausschuß in München nachdrücklich fest, daß die Wahlen zum 1. Bayerischen Landtag und die Bildung einer demokratisch legitimierten Staatsregierung nach Auffassung der Besatzungsmacht gefährdet seien. Unter dem Druck dieser und anderer Pressionen - in Anregungen, Wünschen, Erinnerungen und Erklärungen von seiten des MG eingebettet - amtierten beide eingesetzten Nachkriegsregierungen, deren Initiativen jeweils eine Kontroll- und Billigungsphase durchlaufen mußten. Das Vorhandensein von US-Beratern und -Beobachtern in vielen Institutionen reduzierte die Hauptarbeit deutscher

Stellen auf vom RMG legalisierten Verwaltungsvollzug.

6. Institutionalisierung, Aufbau und Politik der Amerikanischen Militärregierung unter besonderer Berücksichtigung Bayerns in der Frühphase

In den Vereinigten Staaten kam es schon in den ersten Kriegsjahren zu Kontroversen darüber, ob für die Planung und Durchführung der zukünftigen Besatzungspolitik in den besiegten Staaten das Kriegsministerium, das Innenministerium oder sonstige Behörden zuständig sein sollten. Der Beginn für eine genauere Fixierung der Nachkriegskonzeption, der im interalliierten Bereich noch 1941/42 stagnierte,[135] wird daher weithingehend national getätigt, wenn von den vagen Postulaten der Atlantik-Charta und den weiter o. a. Wünschen Stalins gelegentlich des Eden-Besuchs im Dezember 1941 abgesehen wird. Schon im Dezember 1939 untersuchte der State Department-Ausschuß "Advisory Committee on Problems of Foreign Relations" die "Grundsätze für eine Weltordnung nach dem Kriege unter besonderer Berücksichtigung des amerikanischen Interesses..."[136] Größere Bedeutung erlangte ab 1941 der Research Staff,[137] den Cordell Hull ins Leben gerufen hatte. Diese Abteilung des Außenministeriums analysierte amerikanische und internationale Kriegsziele eingedenk der Neutralität der USA. Mit dem Kriegseintritt der Vereinigten Staaten von Amerika wuchs auch die Verantwortung für die Nachkriegsgestaltung im Reigen der Alliierten. "Advisory Committee on Post-War Foreign Policy" nannte sich die Nachfolgeorganisation, in der elf Mitglieder des State Departements, sechzehn aus Re-

gierungsämtern, acht Kongreßabgeordnete und zehn Privatpersonen vertreten waren, darunter Cordell Hull und Sumner Welles. Dieses weite Schichten der amerikanischen Gesellschaft repräsentierende Gremium tagte bis Juli 1943 im Plenum, aber auch in Unterausschüssen, welche politische, territoriale, wirtschaftliche, internationale, rechtliche und europäisch föderative Probleme untersuchten. Auf der Moskauer Außenministerkonferenz (19. - 30. 10. 1943) konnte daher US-Außenminister Hull seinem britischen und sowjetischen Kollegen das Konzept "The Political Reorganization of Germany"[138] über die Besetzung, Kontrolle, Entmilitarisierung, Entnazifizierung, Demokratisierung und Wiedergutmachung Deutschlands aushändigen, welches zur weiteren Beratung der neu gegründeten interalliierten European Advisory Commission übergeben wurde.[139] Präsident Roosevelt erhielt laufend Bericht über den Stand der Beratungen. In den Jahren 1943/44 waren die Amerikaner durch ihre Kriegserfolge in Nordafrika und Italien veranlaßt, sich für besatzungspolitische Maßnahmen zu entscheiden. Es näherte sich der Zeitpunkt, da neben der theoretischen Fixierung die Praktikabilität der Besatzungspolitik heranrückte. Zu diesem Zwecke liefen schon seit Frühjahr 1942 vom Kriegsministerium eingerichtete Militärregierungskurse für Offiziere an der University of Virginia in Charlottesville. Weitere Vierteljahreslehrgänge, die der Einführung in die Landessprache, in regionale Spezifica usw. dienten, boten auch andere amerikanische Hochschulen an, so daß ein Stamm von 2000 Absolventen auf seinen Sondereinsatz - ab 1944 in Shrivenham/Großbritannien stationiert - wartete, sich aber auch noch fortbilden konnte.[140] Diese Abteilung unterstand der seit 1. März 1943 ins

Leben gerufenen Civil Affairs Division,[141] welche ihre zukünftigen Aufgaben nach einem "Grundlegenden Handbuch für die praktische Arbeit der Militärregierung"[142] lösen sollte. Weitere britisch-amerikanische Stabsplanungen beim Obersten Hauptquartier der Alliierten Expeditionsstreitkräfte[143] untersuchten in der Abteilung G-5 für Westeuropa Möglichkeiten zur Bewältigung der Zivilverwaltung in befreiten und besetzten Ländern und bildeten ähnlich wie für andere europäische Staaten eine eigene Sektion "German Country Unit" für Deutschland. Sie erarbeitete unter anderem bis August 1944 den "Carpet Plan", der für die amerikanisch besetzten deutschen Gebiete den Einsatz von zwei Regimentern mit 213 Detachments vorsah.[144] Diese Militärregierungsabteilungen bestanden aus fünf abgestuften Klassen:

1. E-DETACHMENTS für größere politische Einheiten z. B. Länder- oder Provinzebene; sie unterstanden einem Colonnel mit mindestens 30 Offiziers- und 50 Mannschaftsmitarbeitern, welche gemäß dem traditionellen deutschen Verwaltungsaufbau und dem Anliegen des MG tätig wurden.[145]

2. F-DETACHMENTS sollten die Verwaltung großer Stadtkreise und der Regierungsbezirke übernehmen. 75 bis 100 Bedienstete führten analog zu den E-Detachments später die notwendigen Maßnahmen in dieser Region aus; hinzu kamen die Konfiskation von Feindvermögen und die Hilfsdienste für Displaced Persons (DP).

3. G-DETACHMENTS betreuten große Landkreise und mittlere Städte mit ca. 30 Offizieren

und Soldaten, denen die Bewältigung der Sachgebiete öffentliche Sicherheit, Rechts-, Gesundheits- und Finanzwesen sowie Handel und Industrie zugeteilt war.[146)]

4. H-DETACHMENTS verwalteten mittlere Landkreise und kleinere Stadtkreise mit ca. 15 Militärregierungssoldaten, was bedeutete, daß ein Offizier mehrere Ressorts leiten mußte.

5. I-DETACHMENTS sollten kleine und nur "dünn besiedelte Verwaltungseinheiten übernehmen..."[147)]

Mit dem in letzter Minute fertiggestellten Militärregierungskonzept besaßen die Amerikaner ein Spezialistenteam für die Aufrechterhaltung einer Staatsverwaltung, das in einer eklatanten moralischen Krise steckte.[148)] Ungeduldige, des langen Wartens überdrüssige Militärregierungsoffiziere beantragten daher schon zu Beginn der zweiten Jahreshälfte des Jahres 1945 im Rahmen der amerikanischen Demobilisation die Entlassung aus der Armee und machten nichtfachlich vorgebildeten Truppenoffizieren Platz. Grundsätzlich konzidierte auch General Eisenhower die anfänglichen Schwierigkeiten, die schon im Herbst 1944 auftraten.

"Unsere ersten Erfahrungen mit der Militärregierung in Deutschland machten wir noch vor der Überschreitung des Rheins in Aachen. Diese zeigten uns, welcher Art die Probleme sein würden, auf die wir späterhin gefaßt sein mußten, wenn die Besetzung sich tief nach Deutschland hinein erstreckte. Die Lage war neuartig und schwierig und wurde noch dadurch kompliziert, daß wir bei Regierungsstellen keine Nazi beschäftigt wissen wollten. Im Hinblick auf einen großen Teil der gemeinnützigen Versorgungsbetriebe konnten uns jedoch nur die ortsansässigen Nazi etwas nützen, da sie als einzige genügend Bescheid wußten. Es erhob sich

sofort die Frage, ob wir sie zuziehen oder aber den Nicht-Nazi, die wenig oder nichts von den betreffenden Einrichtungen verstanden, den Vorzug geben sollten. Es war schwierig, aber wir entledigten uns der Parteimitglieder so schnell als möglich und unterrichteten die anderen für den Dienst bei öffentlichen Arbeiten, bei Versorgungsbetrieben, im Gesundheitsdienst und bei der Post."149)

Innerhalb von 6 Monaten überrollte die alliierte Kriegsmaschinerie Deutschland, veranlaßte die MG-Detachments, Dorf für Dorf, Landkreis für Landkreis zu übernehmen und eine souveräne Position auszubauen.[150] Die Stellenbesetzung auf Dorf- und Kreisebene geschah nach verschiedenen Gesichtspunkten, so daß überall "amerikanische und von ihnen ernannte deutsche Kreiskönige"[151] herrschten. Bayern blieb schließlich verwaltungsmäßig das, was es schon war: eine Reichsstatthalterschaft mit 5 Gauen, sprich Regierungsbezirken (vgl. die umseitige Karte), wenngleich Fritz Schäffer und Wilhelm Hoegner gemäß der bayerischen Staatstradition schon in den ersten Monaten der Besetzung "eigenstaatliches Selbstverständnis" offenlegten.[152] Neben dem Detachment der Militärregierung für Bayern (RMG), das Oberst Keegan leitete, wird ein ihm unterstellter vorläufiger Bayerischer Ministerpräsident ernannt, der zu den eingesetzten Regierungspräsidenten[153] mühsam Kontakt herstellen konnte. Dagegen bereitete es große Schwierigkeiten, zu den Land- und Stadtkreisen Verbindung aufzunehmen,[154] deren Personal eng mit den regionalen Detachments kooperierte,[155] obwohl der Ministerpräsident für die Gesamtverwaltung Bayerns zuständig und verantwortlich blieb.

Bestimmend für die damalige Besatzungspolitik in der US-Zone blieb die ursprünglich geheim gehalte-

US ZONE OF GERMANY /

GREATER HESSE, WUERTTEMBERG BADEN, BAVARIA

ne Direktive JCS 1067 vom April 1945, die erst am 17. Oktober desselben Jahres veröffentlicht wurde. Wegen ihres einschneidenden, aber auch zukunftsweisenden Inhalts werden vier wichtige Fakten zitiert. Das erste betrifft eine Blankovollmacht an die Militärregierung, die Ermächtigung und Mitteilung erhielt, daß

"Sie kraft Ihrer Stellung im Besitz der obersten gesetzgebenden, ausführenden und richterlichen Gewalt in den Gebieten (sind), die von den unter Ihrem Oberbefehl stehenden Streitkräften besetzt sind. Diese Gewalt ist weit auszulegen und umfaßt auch die Ermächtigung, alle Maßnahmen zu ergreifen, die Sie im Hinblick auf militärische Erfordernisse und auf die Ziele einer starken Militärregierung für notwendig, angebracht oder wünschenswert halten."156)

Damit knüpfte die Direktive an die EAC-Beschlüsse vom 14. November 1944 an, die weitgehend in der Berliner Deklaration vom 5. Juni 1945 bestätigt wurden. Erwähnenswert ist das zweite Faktum, das die dezentralisierte Verwaltung und die Stärkung der Rechte der Kommunen postuliert.[157] Eine klare, unverblümte und die ersten Monate der Besatzungszeit bestimmende Sprache kommt zum Ausdruck in der JCS 1067 I/4

"Grundlegende Ziele der Militärregierung in Deutschland:

a) Es muß den Deutschen klargemacht werden, daß Deutschlands rücksichtslose Kriegführung und der fanatische Widerstand der Nazis die deutsche Wirtschaft zerstört und Chaos und Leiden unvermeidlich gemacht haben, und daß sie nicht der Verantwortung für das entgehen können, was sie selbst auf sich geladen haben.

b) Deutschland wird nicht besetzt zum Zwecke seiner Befreiung, sondern als ein besiegter Feindstaat. Ihr Ziel ist nicht die Unterdrückung, sondern die Besetzung Deutschlands, um gewisse wichtige alliierte Absichten zu verwirklichen. Bei der Durchführung der Besetzung und Verwaltung müssen Sie gerecht, aber fest und unnahbar sein. Die Verbrüderung mit deutschen Beamten und der Bevölkerung werden Sie streng unterbinden.

c) Das Hauptziel der Alliierten ist es, Deutschland daran zu hindern, je wieder eine Bedrohung des Weltfriedens zu werden. Wichtige Schritte zur Erreichung dieses Zieles sind die Ausschaltung des Nazismus und des Militarismus in jeder Form, die sofortige Verhaftung der Kriegsverbrecher zum Zwecke der Bestrafung, die industrielle Abrüstung und Entmilitarisierung Deutschlands mit langfristiger Kontrolle des deutschen Kriegspotentials und die Vorbereitungen zu einem späteren Wiederaufbau des deutschen politischen Lebens auf demokratischer Grundlage.

d) Andere alliierte Ziele sind die Durchführung des Reparations- und Rückerstattungsprogramms, Nothilfe für die durch den Naziangriff verwüsteten Länder und die Betreuung und Rückführung der Kriegsgefangenen und Verschleppten der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen."158)

Hier steckten die Amerikaner ihre globalen Besatzungsziele für die Nachkriegspolitik ab. Es wird noch nicht zwischen aktiven Nazis, deutschen Mitläufern und Unbelasteten, vielleicht auch Widerständlern unterschieden, sondern der Kollektivschuldthese gehuldigt. Das unter c genannte Lippenbekenntnis zum Wiederaufbau eines deutschen demokratischen Lebens vermeidet tunlichst den Begriff "Staat". Von den 3, später 4 Alliierten dachte zu diesem Zeitpunkt kaum eine Großmacht an e i n e neue deutsche Nation.[159])

Als letztes sei auf die bemerkenswerte Tatsache hingewiesen, daß die Mitwirkung deutscher Behörden bei Kontroll- und Verwaltungsmaßnahmen aus mehreren Gründen gefordert war. Denn es

"soll dem deutschen Volk klargemacht werden, daß die Verantwortung sowohl für die Durchführung dieser Kontrollen als auch für jegliches Versagen bei solcher Kontrolltätigkeit bei ihm selbst und bei den deutschen Behörden liegt. . . Soweit es irgend möglich ist. . . werden Sie sich deutscher Behörden und Dienststellen bedienen und diese derart beaufsichtigen und für Nichtbefolgung von Anordnungen bestrafen. . ."160)

Mitwirkung, Beaufsichtigung und eventuelle Bestrafung deutscher Behörden trugen sicherlich dazu bei, die unseligen Relikte des Dritten Reiches zu beseitigen und den Neuaufbau der Verwaltung in Gemeinden, Bezirken und Ländern zu fördern. Besatzungsrecht legitimiert sich außerhalb des betroffenen Territoriums, folgt nicht innerstaatlicher Gesetzgebung, sondern in unserem Falle auch internationalen Abkommen, die eine vertragsrechtliche Basis haben. Für die Weiterverfolgung der Besatzungsziele sind bezüglich des Staatsaufbaues vor allem die Passagen III A 9/I, II, III und IV des Potsdamer Protokolls relevant. Auf die Faktizität der permanenten Dezentralisierungsmaßnahmen braucht nicht weiter eingegangen zu werden. Bedeutsam hingegen erscheint der Fahrplan für den demokratischen, föderalistischen Staatsaufbau von "unten nach oben", um die Mitverantworung der Deutschen am politischen Leben wieder zu wecken, die soeben mit dem Untergang des Hitlerstaates Schiffbruch erlitten hatten. In einer ersten Phase sollte in "ganz Deutschland die örtliche Selbstverwaltung auf demokratischer Grundlage und insbesondere durch wählbare Ratskörperschaften"[161] wiederhergestellt werden. Ebenfalls müßten

"alle demokratischen politischen Parteien erlaubt und gefördert werden, wobei ihnen das Recht gegeben wird, Versammlungen einzuberufen und öffentliche Diskussionen durchzuführen."[162]

Mit Befehl Nr. 2 des Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung für Deutschland vom 10. 6. 1945 war bereits die Bildung "antifaschistischer Parteien" in der sowjetischen Besatzungszone erlaubt worden,[163] was ebenfalls beweist, daß die Zonenbefehlshaber ohne Absprache in ihrer Region herrschten. Als näch-

ster Schritt wird die Repräsentativbestellung auf Bezirks- und Landesebene genannt, vorausgesetzt, daß sich die bisherige kommunale Selbstverwaltung bewährt habe.[164] In Bayern fanden tatsächlich nach diesem Fahrplan die politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung statt:

Wahlen in Gemeinden unter 20 000 Einwohner	27. 1. 1946
Kreistagswahlen	28. 4. 1946
Wahlen in Gemeinden über 20 000 Einwohner	26. 5. 1946
Wahlen zur Verfassunggebenden Landesversammlung	30. 6. 1946
Wahlen des ersten Landtages	1.12. 1946
Annahme der Bayerischen Verfassung durch Volksentscheid	1.12. 1946

Politische Parteien konnten bereits vor den entsprechenden Wahlen zunächst auf regionaler, später auf Landesebene gebildet werden, wobei ein Antrag bei der Militärregierung zu stellen war, der nicht immer positiv beschieden wurde.[165] Den Amerikanern schien die radikale Beseitigung des deutschen Militarismus und Nazismus wichtiger zu sein als das Image ihrer Nation zu pflegen, für Freiheit und Demokratie gekämpft zu haben. In dem rivalisierenden Nebeneinander von Militärregierung und der Kampftruppenführung kam die nicht selten anzutreffende differenzierte Perspektive bei der Betrachtung eines Phänomens zum Ausdruck, wenn das Militär oder zivile Stellen

Aufgaben lösen wollen und beide Zuständigkeit beanspruchen. Der Zabernkonflikt von 1913/14 hat uns Deutschen gezeigt, daß die Abgrenzung der Zivil- und Militärgewalt fundamentale Bedeutung für Staat und Gesellschaft besitzt, wenn rechtsstaatliche Prinzipien Geltung beanspruchen. Für die Besatzungsmacht war es erst recht nicht einfach, in und nach den Kriegswirren diese klare Gewaltentrennung in der US-Zone beizubehalten und gleichzeitig im Feindstaat den politischen Wiederaufbau unter Beteiligung Deutscher zu fördern, solange auf Distanz (no fraternisation!) kooperiert werden sollte. Einigkeit herrschte mit den o. a. bayerischen und deutschen Exilpolitikern dahingehend, daß einem deutschen Staat eine föderalistische demokratische Konzeption zugrunde gelegt werden müsse, welche sicherlich bundesstaatliche Tätigkeit und deren Kompetenzen kontrollierbarer macht, wenn den Ländern ausreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Für Deutschland gab es keine andere Chance als bestenfalls das politische System einer föderativen,parlamentarischen Demokratie zu errichten.

7. Programmatik und Kompetenzbereich der neu gebildeten Regierung Hoegner

Schäffers oben ausgeführte Absetzung fällt mit der Umbesetzung und anlaufenden Neustrukturierung der amerikanischen Zonenverwaltung zusammen. General Lucius D. Clay setzte sich als unermüdlicher Verfechter der eindeutigen Trennung der Militärregierung vom Armeekommando ein.

"Unser Versuch galt der Schaffung einer deutschen zivilen Regierung auf demokratischer Grundlage. . .

Dafür war es unerläßlich, die Militärregierung getrennt vom Armeekommando zu errichten - unter einem Stellvertreter des Oberbefehlshabers, der ihm direkt verantwortlich sein mußte."166)

Im September 1945 unterstanden die Länder einem Direktor des MG, der den Aufbau und die Durchführung der Landesverwaltung beaufsichtigte.[167] Der für Bayern damals zuständige Brigadegeneral Walter Muller entwickelte zu Wilhelm Hoegner, dem neu ernannten Bayerischen Ministerpräsidenten, ein vertrauensvolles Verhältnis.[168] In seinen Memoiren schreibt Hoegner, daß er ohne näher eingeweiht gewesen zu sein - am Freitag, 28. 9. 1945, um 19.00 Uhr von amerikanischen Offizieren mit einem Jepp abgeholt worden sei. Im Amt des MG sprach ihm Oberst Dalferes die bereits vom US-Hauptquartier genehmigte Bestellung zum neuen Ministerpräsidenten aus, was ihn sehr überraschte.[169] Über den von den Amerikanern betriebenen Rundfunk wandte er sich am 1. 10. 1945 an die Bevölkerung.Er führte dabei aus, daß das noch zu bildende Kabinett aus Vertretern der SPD, CSU, KPD und "parteipolitisch nicht gebundenen Persönlichkeiten"[170] bestehen solle. Ein alle Bevölkerungsschichten repräsentierender Vertrauensrat - es handelt sich um den später einberufenen Bayerischen Beratenden Landesausschuß - bekäme die Aufgabe, die Staatsregierung zu beraten. Nicht nur weitergeführt, sondern "entschieden fortgesetzt" würden Entnazifizierung, Bestrafung nationalsozialistischer Übeltäter und Wiedergutmachungsleistungen an Opfern des Hitlerstaates. Ein bundesstaatlicher Zusammenschluß der drei Staaten der US-Zone und eine Abstimmung bei der Gesetzgebung sei anzustreben. Christentum, Humanismus und eine moderne Sozialpolitik müßten einen adäquaten Rang im Staate erhalten.

Verhältnismäßig lange dauerte es bis zur Vorstellung der Minister. Nach fast einem Monat war es schließlich so weit. Am 22. Oktober 1945 stimmte die Militärregierung der Zusammensetzung des neuen Kabinetts zu:[171]

Innenminister Josef Seifried (SPD)
Arbeitsminister Albert Roßhaupter (SPD)
Kultusminister Dr. Franz Fendt (SPD)
Landwirtschaftsminister Dr. Josef Baumgartner (CSU)
Sonderminister Heinrich Schmitt (KPD)
Finanzminister Prof. Dr. Fritz Terhalle (parteilos)
Wirtschaftsminister Dr. Ludwig Erhard (parteilos)[172]

Von seiten der Besatzungsmacht erhob man die Forderung nach Beteiligung von Kommunisten bei der Regierungsbildung. Vermutlich hofften die Amerikaner mit ihrem good will, den Sowjets westliches Demokratieverständnis in einer pluralistischen Gesellschaft zu demonstrieren. Hoegner fiel es nicht leicht, amerikanische und kommunistische Postulate mit seinen Vorstellungen in Einklang zu bringen.

"Getreu kommunistischer Machteroberungsstrategie forderten sie von mir das Innenministerium und das Pressereferat der Staatskanzlei. Ich dachte jedoch nicht daran, ihnen die Polizei und die Presse auszuliefern. Ich machte ihnen den Vorschlag, sich mit einem Sonderminister und drei Staatssekretären zu begnügen. . . Sie nahmen an."[173]

In der Regierungserklärung, die der vorläufige Ministerpräsident Bayerns am gleichen Tage abgab, wird schwerpunktmäßig die Programmatik der neuen Bayerischen Staatsregierung bekanntgegeben. Einige Schwerpunkte sollen kurz herausgestellt werden, da sie die

Ausgangslage und Intentionen für den weiteren Staats- und Verfassungsaufbau beleuchten.[174] Ausgehend von der bestreitbaren Ausführung, daß die neue Regierung "auf der breiten Grundlage aller Kräfte des Landes"[175] ruhe, berichtete der Ministerpräsident ausführlich von den weiteren geplanten Entnazifizierungsmaßnahmen, die ein Hauptanliegen des MG seien. Das bisherige Verhältnis von Kirche und Staat bedürfe keiner wesentlichen Änderung. Besonders bedeutsam für die Zukunft des Volkes werden die "Volkserzieher" bzw. Lehrer sein, welche Kindern und Jugendlichen die "geistigen und sittlichen Werte aller Kulturvölker"[176] tradieren sollen. Neben der Bewältigung der menschlichen und ökonomischen Belastungen gelte es, auf staatspolitischem Gebiet Fortschritte zu erzielen. Er begrüße die Zulassung der politischen Parteien und die Vorbereitung der Wahlen. Eine wesentliche Grundlage für die Verinnerlichung der Demokratie sei die umfassende kommunale Selbstverwaltung. Auch die von der Militärregierung eingesetzte Bayerische Regierung betrachte sich "als Treuhänderin des bayerischen Volkes und wird einer künftigen Volksvertretung über ihr Tun und Lassen Rechenschaft ablegen."[177] Hoegner ging auch auf das Verhältnis zu den Nachbarstaaten der US-Zone ein, das eng kooperativ auszugestalten sei. Die Fühlungnahme zu anderen deutschen Gebieten, vornehmlich der Pfalz, fand ebenfalls Erwähnung.

Zweifelsohne wird die sich an den nationalen und internationalen Realitäten orientierende Regierungserklärung auf breiten Strecken von den notwendigen Entnazifizierungsabsichten, aber auch von Schuld- und Sühnegedanken[178] getragen. Folgende Worte führen näher an die fragwürdige Kollektivschuldthese heran:

"Die größte Schuld des deutschen Volkes ist es, daß es dem aufkommenden Unrecht nicht stark genug entgegengetreten ist, sondern es hat wuchern und wachsen lassen. . ."[179]

Mit den staatspolitischen Gedankengängen deutet Hoegner bereits die spätere Entwicklung in großen Zügen an. Die in deutscher und englischer Sprache gedruckte Regierungserklärung trägt die bezeichnende Unterschrift "The Temporary Minister President of Bavaria", welche die abhängige und weisungsgebundene Exekutivposition offenbart.[180] Allerdings erhielt die Regierung Hoegner, ein Staatsgrundgesetz gab es immer noch nicht, bald ein sichereres juristisches Fundament, das Schäffer und Mitarbeiter nicht besaßen. In Ausführung der Proklamation Nr. 2 des Generals Eisenhower vom 19. September 1945[181] erließ das RMG für Bayern mit Schreiben vom 26. 12. 1945 eine Direktive, die mit dem Betreff "Maßnahmen zur Stärkung der deutschen Zivilverwaltung in der US-Zone"[182] deklariert war. Damit wurde endlich das Verhältnis der Militärregierung zur Bayerischen Regierung genauer ausgelotet. Verschiedene Zugeständnisse regelten die Kompetenzen zur bayerischen Verwaltung neu, die nun gestärkt Funktionen wahrnehmen konnte. Volle Anerkennung fand in diesem Schreiben die bayerische Staatspersönlichkeit. Dem Ministerpräsident wird die "Verantwortung für den Gang der Regierungsgeschäfte im Lande Bayern"[183] übertragen. Neben dem Komplex der Bildung der Staatsregierung regelte diese Direktive auch Zuständigkeitsfragen, den Bereich der Regierungstätigkeit und die Gesetzgebung.

"Unter Unterstellung unter die Militärregierung als oberste Gewalt wird dem Lande Bayern unter Ihrer Regierung volle gesetzgeberische, richterliche und Regierungszuständigkeit gewährt. . .Anerkannt wird

auch die Zuständigkeit der Landräte, Bürgermeister und anderer örtlicher Behörden zum Erlaß von Vorschriften und zur Ausübung anderer Regierungsgewalt, und zwar im gleichen Umfange, wie sie diese Zuständigkeit besaßen unter dem deutschen Gesetz, das zur Zeit der Besetzung in Kraft war und wie es von Zeit zu Zeit durch den Kontrollrat für Deutschland oder durch die Militärregierung für Bayern oder mit deren Billigung abgeändert wurde."184)

Somit erhielten auch die mittleren und unteren Behörden gemäß deutscher Rechtstradition Kompetenzen zurück und unterstanden dem Ministerpräsidenten. In Ziffer 6 reduzierte die Militärregierung ihre kontrollierenden Parallelinstitutionen auf die Landesstufe, obwohl US-Anweisungen weiterhin über den bayerischen Staatschef an staatliche Einrichtungen der mittleren und unteren Ebene erteilt werden konnten.185) Zusehends haben die Amerikaner in diesen Suborganisationen Beratungs- und Beobachtungsfunktionen übernommen, um die Clay'sche Konzeption des deutschen Selbstverwaltungsaufbaues und die schrittweise Ersetzung amtierender Militärregierungen unterhalb der Länderebene zu realisieren. Ausdrücklich werden auch Tätigkeiten und Vollmachten übertragen, die früher dem Reich oblagen. Bei Erlaß von Gesetzen und Verordnungen mußte die Staatsregierung auch in Zukunft stets die vorherige Zustimmung des Amtes der Militärregierung für Bayern einholen, jedoch alles vermeiden, was den Eindruck erwecken könnte, als ob ein Gesetz, eine Vorschrift, eine Anordnung oder Verordnung "im Namen oder mit der Billigung der Militärregierung zustande gekommen sei."186) Was mag es wohl für eine Absicht gewesen sein, eine so unrealistische, souveräne Position der Legislative, die gleichzeitig als Exekutive fungierte, zuzuweisen? Primär sind es wohl psychologische Gründe gewesen, die den permanen-

ten Einfluß der omnipotenten Besatzungsautorität verschleiern und das Selbstvertrauen der Deutschen für einen demokratischen Staatsaufbau und -ausbau festigen helfen sollten. Zweifelsohne wirkte das Besatzungsrecht auch in den folgenden Jahren auf das Bayerische Staatsrecht regulierend, obwohl der Handlungsspielraum deutscher Politiker in Bayern stetig fortschritt.

8. Notwendigkeit und Umfang einer Staatsverfassung

Nachdem weiter oben Ausführungen über die bayerische Staatswerdung nach 1945 gemacht wurden, erhebt sich die Frage, nach welchem Staatsgrundgesetz diese Staatspersönlichkeit verfaßt war. Während sich die beiden anderen Länder der US-Zone wie Groß-Hessen am 22. 11. 1945[187)] und Württemberg-Baden[188)] ein vorläufiges Staatsgrundgesetz geschaffen hatten, begnügten sich die bayerischen Repräsentanten mit den Kodifizierungen in den Proklamationen Nr. 1 vom 14. 7. 1945, Nr. 2 vom 19. 9. 1945 und den Ausführungen der Direktive vom 26. 12. 1945, welche zu den Potsdamer Beschlüssen und der JCS 1067 in Verbindung stehen. Ministerpräsident Hoegner sah die anstehende Verfassungsgebung für dringend notwendig seit seinem Regierungsantritt an, ganz abgesehen davon, daß er während seines Exils in der Schweiz schon Überlegungen über den Staatsaufbau Bayerns und des Reiches angestellt hatte. So notierte er auf einem Zettel kurz nach seiner Ernennung zum Ministerpräsidenten in seinem Prioritätenkatalog zukünftiger Regierungspolitik nach den obligatorisch geforderten Entnazifizierungsmaßnahmen an zweiter Stelle Verfassungspolitik.[189)] Wie sollte ansonsten ein moderner Staat

ohne Verfassung funktionieren, wenn er dem Bürger Rechtssicherheit und Anteil am bonum commune gewähren wollte, wenn das Verhältnis Individuum - Staat - Gesellschaft praktikabel und für alle Beteiligte adäquat geregelt werden sollte? Eine geschriebene Verfassung hat den Vor- und den Nachteil des statischen Elements. Viele Staaten geben dieser Kodifizierung den Vorzug. Natürlich kann es dann vorkommen, daß Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit weiter auseinander liegen, wenn der gesellschaftliche Wandel mit den höchsten kodifizierten Rechtssetzungen des Staates nicht zeitgerecht in Einklang gebracht wird. Großbritannien und Israel verzichteten bisher auf eine zusammenhängende, systematische, geschriebene Verfassung, weil die Grundprinzipien des Zusammenlebens der Individuen im Gemeinwesen und die Funktionsfähigkeit der Staatsorgane durch Einzelsetzungen (Acts, Bills) oder Gewohnheitsrecht ausreichend gesichert erscheinen.

Für eine notwendige Begriffsklärung von Verfassung erscheint mir zur Zeit die Definition von Ernst Fraenkel als brauchbar, wenn er schreibt, daß damit das

"in einer Urkunde festgelegte, nur unter erschwerten Bedingungen abänderbare G r u n d g e s e t z eines Staates" gemeint ist, "in dem (unter Anerkennung des Prinzips der Teilung und Hemmung der gesetzgebenden, gesetzesvollziehenden und richterlichen Gewalt) Rechtsnormen festgelegt sind, die die Bestellung, Struktur, Zuständigkeiten und Funktionen der höchsten Staatsorgane regeln und die außerdem die grundlegend wichtigen individuellen Freiheitsrechte gegenüber der gesetzgebenden, gesetzesvollziehenden und richterlichen Gewalt gewährleisten."190)

Präzise Regelungen über die Kompetenzverteilung von Bund und Ländern enthalten Konstitutionen von Bun-

desstaaten. Karl Loewenstein hält in Anlehnung an K. C. Wheare folgende Minimalforderungen an ein echtes Staatsgrundgesetz für erforderlich:[191)]

1. Differenzierung der Staatsaufgaben und deren Verteilung auf verschiedene Staatsorgane
2. checks and balances, d. h. Hemmung und gegenseitige Gewichtung zur Beschränkung der Macht- und Herrschaftsausübung
3. Ausschaltung der gegenseitigen Blokkade bei den autonomen Machtträgern durch ein ausgeklügeltes System des Zusammenspiels
4. Möglichkeiten zur Verfassungsänderung unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Wandels
5. Anerkennung und Schutz der Individualrechte und der Grundfreiheiten

Zu den Wesensbestandteilen zählen somit:

- Grund-, Menschen- und Bürgerrechte
- Aufbau und Aufgaben des Staates
- Aktuelle Probleme der Gegenwart und Zukunft einschließlich der Möglichkeit der Verfassungsänderung unter erschwerten Bedingungen
- Absichtserklärungen in Form einer Präambel
- Schluß- und Übergangsbestimmungen können hinzutreten.[192)]

- Unser Grundgesetz enthält ferner noch den durch Artikel 79/3 garantierten unveränderlichen Verfassungskern.

Für Bayern bestand die Verfassungsproblematik des Jahres 1945 darin, daß bisher kein Verfassungsauftrag von seiten der alliierten Besatzungsmacht erteilt worden war und der vorläufig eingesetzten Regierung dazu die Legitimation fehlte, zumal der Volkssouverän noch weithingehend passiv verharren mußte. Aus den Proklamationen und Direktiven über den demokratischen Staatsaufbau ging jedoch hervor, daß das Staatsvolk in naher Zukunft ein Regierungssystem erhalten sollte, welches seine Berechtigung vom Volke ableiten müsse. Die Ankündigung eines vorläufigen bayerischen Staatsgrundgesetzes[193] wurde überlagert durch die Hinweise zur Erarbeitung einer Staatsverfassung,[194] die das politische, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Zusammenleben des bayerischen Volkes für die nächsten Jahrzehnte vorbildlich normierte.

9. Inhalt und Bedeutung des Verfassungsauftrages des Regional Military Government

Mit der Repräsentation, legitimiert "von oben", wollte die Militärregierung in Bayern allmählich Schluß machen, nachdem bereits die Vorbereitungen für Wahlen in Gemeinden und Landkreisen voll angelaufen waren. Fußend auf die o. a. Proklamation Nr. 2 General Eisenhowers, welche "die Schaffung demokratischer Einrichtungen" vorsah, beauftragten die zuständigen amerikanischen Stellen nicht etwa die Staatsregierung, sondern den ihnen allein ver-

antwortlichen Ministerpräsidenten Dr. Wilhelm Hoegner, bibliographisches Material für eine Landesverfassung zu sammeln. Lucius Clay vermerkt dagegen zu unrecht, daß die Aufforderung erging,

"vorläufige Verfassungen entwerfen zu lassen und die Wahl Verfassunggebender Versammlungen zur Beratung der Entwürfe vorzubereiten."195)

Nach Weisung des Amtes der Militärregierung für Deutschland (US) AG 000. 1 (IA) vom 4. Februar 1946[196] erging mit Schreiben des RMG vom 8. Februar 1946 betreffend Wahlen in Bayern an Hoegner die Aufforderung, "am oder vor dem 22. Februar. . . eine kleine vorbereitende Verfassungskommission von Fachleuten"[197] zu ernennen. Diesem Ausschuß oblag die Aufgabe, bei der Ausarbeitung von Gesetzen über Wahlen zur gesetzgebenden Versammlung und bei der Sichtung des entsprechenden bibliographischen und dokumentarischen Materials dem Landeschef behilflich zu sein. Weiterhin sollte die Diskussion über die zukünftige Verfassung in Parteien, der Presse und bei Einzelpersonen entfacht werden.[198] Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf die Terminierung:

- bis 1. 3. 1946 Vorlage eines Gesetzes über die Wahlen zu einer verfassunggebenden Landesversammlung
- bis 20. 5. 1946 Vorlage des Berichts der vorbereitenden Verfassungskommission an das MG und danach dessen Übergabe an die noch zu wählende verfassunggebende Landesversammlung
- bis 15. 9. 1946 Beendigung des Entwurfs einer Verfassung durch die verfassunggebende Landesversammlung

- bis 3. 11. 1946 Annahme des Verfassungsentwurfes durch Volksentscheid nach vorheriger Genehmigung durch die Militärregierung; Volksentscheid und Wahl des verfassungsmäßigen Landtages haben am gleichen Tage stattzufinden

Besonderes Gewicht kommt neben dem kurz angeführten Inhalt des Verfassungsauftrages seiner staatspolitischen Bedeutung zu. Für die Verfassungsinitiative und deren Rahmen zeichnet allein die Militärregierung verantwortlich, obwohl sie bewußt Detailanweisungen vorerst aussparte. Abgesehen von dem logischen Zeitablauf und den vorgeschlagenen Organen, die ähnlich von deutschen Verfassungsvätern stammen könnten, ist der Verweis auf die plebiszitäre Annahme des Staatsgrundgesetzes durch Volksentscheid in diesem Frühstadium der "reeducation" sehr beachtlich und vollauf zu begrüßen. Der Verfassunggebenden Landesversammlung wird jedoch nicht die Eigenschaft eines vorläufig amtierenden Parlaments zuerkannt, obwohl dieses direkt vom Volk gewählt und somit repräsentativ für den Volkssouverän wäre. Wollte das MG erst das der Reedukation gemäß konforme Verhalten der bayerischen Wähler testen,wenn der Militärgouverneur für Deutschland, Lucius Clay, später berichten konnte, daß auch diese Wahl glatt verlaufen und eine hohe Wahlbeteiligung zu verzeichnen gewesen sei?[199] Keinesfalls wurde dem Vorbereitenden Verfassungsausschuß schon das Konzept einer Verfassungsvorlage abverlangt.[200] Bezüglich der Kompetenzverteilung und des Rechtsgefälles bei der Verfassungsgebung dominierte die Besatzungsmacht, wenn sie Verfassungsinitiative ergriff, Entwurfsstadien über-

prüfte und sich die endgültige Genehmigung vor dem Referendum vorbehielt. Damit war der rechtliche Rahmen für die Konzipierung des zukünftigen Staatsgrundgesetzes geschaffen.

10. Der Hoegnerentwurf einer Verfassung des Volksstaates Bayern

Bis zum ersten Zusammentritt des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8. 3. 1946 konnte Ministerpräsident Wilhelm Hoegner einen 134 Artikel umfassenden Entwurf einer "Verfassung des Volksstaates Bayern"[201] vorlegen. Nicht ganz unumstritten ist dessen Urheberschaft. Während Hoegner gegenüber dem Verfasser ausführte, "eine neue Bayerische Verfassung zu entwerfen begann ich erst, nachdem ich . . . den Auftrag von der Amerikanischen Militärregierung erhalten hatte,"[202] ruft es doch Erstaunen und gleichzeitig Beachtung hervor, wie ein amtierender Regierungschef innerhalb von vier Wochen ohne ausdrücklichen Auftrag zu diesem Konzept kam. Zweifelsohne hatte Hoegner während seines zwölfjährigen Exils in der Schweiz auch Muße genug, um über die Gestaltung Deutschlands und Bayerns nachzudenken und Meinungsaustausch zu pflegen.[203] Der zweite "Verfassungsvater", Prof. Hans Nawiasky, der in der bisherigen diesbezüglichen Publikation etwas stiefmütterlich abschneidet, berichtet in seinem Aufsatz "Ein Jahrzehnt bayerischer Verfassung":[204]

"Es war eine glückliche Verumständung, daß diesem Gremium zwei Persönlichkeiten angehörten, die bereits in den vorausgegangenen Jahren sich in dem Bemühen zusammengefunden hatten, die Grundlinien eines solchen Neubaus zu entwerfen, der von den Amerikanern

als künftiger Regierungschef in Aussicht genommene, mit hervorragenden staatsmännischen Fähigkeiten ausgestattete langjährige führende sozialdemokratische Abgeordnete Dr. Wilhelm Hoegner und der mit den bayerischen und deutschen Verfassungsfragen eingehend vertraute frühere staatsrechtliche Ordinarius der Münchner Universität Prof. Dr. Hans Nawiasky, der Schreiber dieser Zeilen, welcher der früheren bayerischen Volkspartei nahestand. Die Genannten. . . hatten in gemeinsamer verständnisvoller Zusammenarbeit rund 20 Gesetze ausgearbeitet, welche für alle wichtigen staatspolitischen Aufgaben eine durchdachte Lösung vorbereiteten."205)

Hoegner konzidiert schließlich selbst in der Festgabe zum 70. Geburtstag von Nawiasky, daß dessen Mitarbeit "an Vorentwürfen zu einer neuen bayerischen Verfassung" in das Jahr 1944 zurückgehe.[206] Andererseits wehrt er sich entschieden gegen die Annahme, daß Nawiasky der geistige Vater der Bayerischen Verfassung sei. In einem Schreiben vom 7. Mai 1962 an den Landessekretär der SPD München, Heinz Göhler, stellt er fest:

"Von Seite der CSU und in der ganzen Presse wird ständig versucht, Prof. Dr. Nawiasky als 'geistigen Vater' der Verfassung hinzustellen. Das ist eine glatte Geschichtsfälschung. Prof. Dr. Nawiasky hat später an der Gestaltung der Verfassung teilweise mitgearbeitet, was allerdings nicht immer unser Vorteil war."

Richtig ist, daß der Haupteinfluß des Schweizer Staatsrechtslehrers erst in den Sitzungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses und des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung sichtbar wurde.

Gemäß den Inhalten des Verfassungsentwurfes entspricht dieser den Kriterien einer Vollverfassung mit Ausnahme der Regelung der Außen- und Verteidigungspolitik. Schon im ersten Hauptteil ist ein Gleichklang mit dem derzeit gültigen Verfassungs-

recht festzustellen. Bayern ist eine Republik, ein Volksstaat mit den Landesfarben weiß und blau, in dem alle Gewalt vom Volke ausgeht, Wahlen und Abstimmungen zur Willensbekundung des Volkes gehören.[207] Gesetzgebungsbefugnisse haben sowohl Legislative als auch das Volk selbst.[208] Bei Verfassungsstreitigkeiten und Grundrechtsbeschwerden entscheidet ein Staatsgerichtshof.[209] Repräsentatives Mandat, Verhältniswahlrecht, Dauer der Legislaturperiode und Auflösung des Landtages durch Mehrheitsbeschluß seiner Mitglieder oder Volksentscheid mit 1 Million zustimmender Bürger sind ebenfalls niedergelegt.[210] Besonders hervorzuheben ist der Staats- und Verfassungsschutzartikel 11:

"(1) Wählergruppen, deren Mitglieder darauf ausgehen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu vernichten oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden, dürfen sich an Wahlen und Abstimmungen nicht beteiligen.

(2) Die Entscheidung darüber, ob diese Voraussetzungen vorliegen, trifft auf Antrag der Staatsregierung der bayerische Staatsgerichtshof."211)

Der Sicherung des parlamentarisch demokratischen Systems dient diese entscheidende Passage,[212] welche der Weimarer Verfassung so fehlte, die nur über den Staatsnotstandsartikel 48 dem Reichspräsidenten Sondervollmachten verlieh.

Landtagsabgeordnete genießen das Recht auf Immunität, Indemnität und Zeugnisverweigerung.[213] Bemerkenswert ist die Tatsache, daß zur Staatsregierung neben dem Ministerpräsidenten und den Ministern auch die Staatssekretäre zählen.[214] Dem vom Landtag gewählten Ministerpräsidenten wird das Recht zur Berufung der Minister, die politische Richtlinienkom-

petenz, die Landesvertretung nach außen und das Begnadigungsrecht zuerkannt.[215] Während die Gesetzesinitiative dem Parlament, der Exekutive oder dem Volkssouverän zukommt, werden die Gesetze "von der Volksvertretung oder vom Volke (Volksentscheid) beschlossen,"[216] wobei allerdings das Gesetz über den Staatshaushalt nur dem Landtag vorzulegen ist. Die Hochschätzung des plebiszitären Elementes, signifikant für dieses Verfassungskonzept, wird auch im Art. 41 über Volksbegehren und Volksentscheid deutlich, dessen Verfahren dem gültigen Verfassungsrecht ähneln.[217] Gerade der Passus über die Verfassungsänderung verdient uneingeschränkt Zustimmung wegen seines exemplarischen Charakters, wenn neben der 2/3-Mehrheit des Parlaments auch die Mehrheit der abstimmenden Bevölkerung über die Revision des Staatsgrundgesetzes und damit über die Zukunft mitentscheiden kann. Einen beachtenswerten Wirkungskreis erfahren die Kommunen, denen folgende Kompetenzen zuerkannt werden:

"die Verwaltung der Gemeindebetriebe, Volksgesundheit, der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau; die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und elektrischer Kraft; Wohnungsbau und Wohnungsaufsicht; Nahrungsmittelpolizei; Volksfortbildungs- und gewerbliches Schulwesen; Erwachsenenbildung; Armenfürsorge; Vormundschaftswesen; Säuglingspflege, körperliche Ertüchtigung der Jugend, Totenbestattung."218)

In den folgenden Artikeln sind die Unabhängigkeit in der Rechtspflege, die ordentliche Gerichtsbarkeit, das Laienrichtertum und der Grundsatz "nulla poena sine lege" niedergelegt. Mit dem Bekenntnis zum traditionellen Berufsbeamtentum schließt der erste Teil des "Hoegnerentwurfes".

Ähnlich der Weimarer Verfassung beginnt der zweite Hauptteil mit den Grundrechten u n d Grundpflichten. Im Art. 74 wird einerseits auf die notwendige Treuepflicht der Staatsbürger "gegenüber Volk und Verfassung" hingewiesen, andererseits die Einschränkungsmöglichkeit der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit postuliert. Der Pflichtenkatalog betrifft vor allem die Arbeit, Schulbildung, Übernahme öffentlicher Ehrenämter und die Nothilfe. Im Abschnitt "Gemeinschaftsleben" wird der Ehe und der Familie ein besonderer Staatsschutz zuerkannt, was von bevölkerungspolitischer Weitsicht zeugt. "Gesunde Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes."[219] Daher soll notwendigerweise allen Mädchen die Unterweisung in Säuglingspflege, Hauswirtschaft und Kindererziehung zuteil und für Frauen bis zum 48. Lebensjahr eine Mutterschaftsversicherung geschaffen werden.[220] Dem Staat wird grundsätzlich das Bildungsmonopol eingeräumt; dagegen haben Volksschüler das Recht, Konfessionsschulen oder auf Antrag Gemeinschaftsschulen zu besuchen. Der politischen Bildung in der Schule sehr zuträglich erscheint Art. 93 Abs. 3, welcher Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht als Lehrfächer garantiert. "Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung."[221]

Des Staatsbürgers Taschenbuch ist im freiheitlich demokratischen Rechtsstaat die Verfassung, deren Grundanliegen und -inhalte jedermann bekannt sein sollten. Ein Novum stellt die Inkorporierung des Landschaftsschutzes, des Genusses der Naturschönheiten und der Erholungsanspruch in der freien Natur dar.[222] Denkmalschutz, Umweltschutz und Ur-

laubsprolongierung untermauern heute die Wichtigkeit der damaligen Verfassungsforderungen. Das Verhältnis von Kirche und Staat orientiert sich an der Kodifikation der Weimarer Verfassung.[223] Im Art. 101 wird den Religionsgemeinschaften zusätzlich vermögensrechtliche Wiedergutmachung für die durch den nationalsozialistischen Staat herbeigeführten Schäden in Aussicht gestellt.

Mit dem Wirtschaftsleben, das als dritter Hauptteil des Konzeptes bezeichnet werden kann, wendet sich der Entwurf den national-ökonomischen Verhältnissen zu, die auf der Basis des Gemeinwohls planwirtschaftlich zu regeln seien.

" (1) Die Volkswirtschaft wird nach einem einheitlichen Plan durch das Wirtschaftsministerium geleitet.

(2) Das Wirtschaftsministerium bedient sich eines Beirates, dessen Mitglieder nach Vorschlägen der wissenschaftlichen Forschungs- und Lehranstalten, der Volksvertretung, der Gemeinden und der Verbände der Erzeuger, Händler und Verbraucher sowie der Organisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu berufen sind.

(3) Der Beirat stellt für jedes Wirtschaftsjahr den Volkswirtschaftsplan auf. Er wird vom Wirtschaftsminister erlassen.

(4) Der Wirtschaftsminister kann nach Anhörung des Beirats gegen alle wirtschaftlichen Maßnahmen, die dem Volkswirtschaftsplan zuwiderlaufen, Einspruch erheben."[224]

Gerade gegen diese, wie auch andere, dem amerikanischen Wirtschaftsliberalismus zuwiderlaufenden Bestrebungen erhob die Militärregierung Einspruch, wenn sie feststellte: "Der bayerische Verfassungsentwurf ist besonders voll von sozialistischer Philosophie."[225] Dies trifft weniger dann zu, wenn

Bodenschätze, Kraftquellen, die Rüstungsindustrie, Eisenbahnen, allgemeine Verkehrswege und -mittel, Wasserleitungen, Gas- und Elektrizitätswerke, Großbanken und Versicherungen den Charakter von Körperschaften des öffentlichen Rechtes haben sollten,[226] sondern wenn nach den Artikeln 111 - 114 über Grundbesitzenteignung, Bodenwertsteigerungsausgleich, Vergesellschaftung von Privateigentum und die Erbschaftssteuer der Staat in die Privatsphäre im Interesse des Gemeinwohls eingreift. Neben der Genossenschaftsbildung im Handwerk und Handel wird auch der Zusammenschluß im Bereich der Landwirtschaft toleriert, um im Verbund mit "Ernte- und Viehversicherung, Gewährung angemessener Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Verbesserung der Verkehrsmittel und durchgreifende Entschuldung ein menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle"[227] zu gewährleisten. Der Abschnitt über die Arbeit unterstreicht die existentielle Bedeutung der Arbeitskraft für die lohn- und gehaltsabhängigen Beschäftigten im Produktions- und Dienstleistungssektor. Im Art. 128 wird zur Rekonvaleszenz der Arbeitnehmer das Recht auf Erholung, ein freies Wochenende und der bezahlte Jahresurlaub angesprochen.

In den Übergangs- und Schlußbestimmungen ist zur Gewährleistung eines funktionierenden Staatsapparates und der Systemkonformität die Vereidigung der Beamten vorgesehen.[228] Eingedenk einer bestehenden Rechtstradition und der Unmöglichkeit einer Neukodifikation des ganzen Staatsrechts sollen alle bestehenden verfassungsadäquaten Gesetze und Verordnungen vorläufig in Kraft bleiben.[229] Im letzten Artikel knüpft der Verfassungsentwurf an

die plebiszitäre Demokratietheorie an, wenn er die Verfassungsannahme durch das Volk verlangt und die mehrheitliche Zustimmung zur höchsten Staatsnorm vorsieht. Niemand wird so vermessen sein, um zu fordern, daß in einer pluralistischen Gesellschaft die Identität des Wollens der Regierenden und der Regierten[230] herzustellen sei. Kompromißdenken und Mehrheitswille sind die beherrschenden Elemente des freiheitlich demokratischen Rechtsstaates. Zu den markanten Neuerungen im Hoegnerentwurf zählen die umfassenden kulturellen und sozialen Bestimmungen, welche erstmals in einer Verfassung so ausgreifend genannt werden. Die Möglichkeit des Verbots antidemokratischer Parteien zeigt, wie ernst es um den Gedanken des Schutzes der Demokratie nach 12 Jahren Nationalsozialismus bestellt war. Breiten Raum nimmt auch der Bereich Landwirtschaft ein, der ihr in einem noch überwiegend agrarisch ausgerichteten Staat den gebührenden Platz zuweist. Weiter unten wird nachgewiesen, daß die staatliche Wirtschaftsplanung und -lenkung weniger sozialistischen Motiven entsprang, sondern der Not im Staat gehorchend, eine mögliche, zeitbedingte Alternative darstellt. Bemerkenswert ist schließlich das Festhalten an der Konfessionsschule, die gegenüber der Gemeinschaftsschule aus Gründen der Konkordatstreue in Bayern den Vorzug genießen soll, was in den Sitzungen des Verfassungsausschusses der VLV noch zu Kontroversen mit der KPD und FDP führen sollte.

11. Vergleich des Hoegnerentwurfes mit der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919

Um die Herkunft des HE präziser auszuloten, erscheint ein Vergleich mit der WV notwendig. Rein von der formalen Gestaltung der Gliederung[231)] her kann eine weitgehende Übereinstimmung zwischen dem Hoegnerentwurf und der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 festgestellt werden:

HOEGNERENTWURF	WEIMARER VERFASSUNG
	Präambel
I. Hauptteil: Aufbau und Aufgaben des Staates	I. Hauptteil: Aufbau und Aufgaben des Reiches
1. Abschnitt: Land und Gemeinden	1. Abschnitt: Reich und Länder
2. Abschnitt: Der Landtag	2. Abschnitt: Der Reichstag
3. Abschnitt: Die Staatsregierung	3. Abschnitt: Der Reichspräsident und die Reichsregierung
(Eine 2. Kammer war nicht vorgesehen.)	4. Abschnitt: Der Reichsrat
4. Abschnitt: Die Gesetzgebung	5. Abschnitt: Die Reichsgesetzgebung
5. Abschnitt: Die Verwaltung	6. Abschnitt: Die Reichsverwaltung
6. Abschnitt: Die Rechtspflege	7. Abschnitt: Die Rechtspflege
7. Abschnitt: Das Beamtentum	(Das Beamtentum wird unter dem Abschnitt "Gemeinschaftsleben" behandelt.)

HOEGNERENTWURF	WEIMARER VERFASSUNG
II. Hauptteil: Grundrechte und Grundpflichten	II. Hauptteil: Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen
1. Abschnitt: Die Einzelperson	1. Abschnitt: Die Einzelperson
2. Abschnitt: Das Gemeinschaftsleben	2. Abschnitt: Das Gemeinschaftsleben
3. Abschnitt: Bildung und Schule	3. Abschnitt: Religion und Religionsgesellschaften
4. Abschnitt: Religion und Religionsgemeinschaften	4. Abschnitt: Bildung und Schule
Das Wirtschaftsleben	5. Abschnitt: Das Wirtschaftsleben
1. Abschnitt: (ohne nähere Bezeichnung, behandelt inhaltlich die Planwirtschaft)	
2. Abschnitt: Gemeineigentum und Privateigentum	
3. Abschnitt: Geld- und Kreditwesen	
4. Abschnitt: Handel und Gewerbe	
5. Abschnitt: Die Landwirtschaft	
6. Abschnitt: Die Arbeit	
Übergangs- und Schlußbestimmungen	Übergangs- und Schlußbestimmungen

Bei der Betrachtung der Inhaltsübersicht der Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919[232)] fällt rein äußerlich dagegen eine Adaption durch Hoegner weniger ins Auge:

1. Abschnitt: Staat, Staatsgebiet, Staatsgewalt
2. Abschnitt: Staatsbürgerschaft
3. Abschnitt: Grundrechte
4. Abschnitt: Gewissensfreiheit, Religionsgesellschaften, Schule
5. Abschnitt: Selbstverwaltung, Stiftungen
6. Abschnitt: Landtag
   a. Wahl, Mitgliedschaft, Geschäftsgang, Auflösung
   b. Aufgaben, Rechte
7. Abschnitt: Staatsverwaltung
   a. Ministerium
   b. Behörden, Staatsdienst
8. Abschnitt: Gesetzgebung, Staatshaushalt
9. Abschnitt: Heerwesen
10. Abschnitt: Verkehrswesen
11. Abschnitt: Schluß- und Übergangsbestimmungen

Im folgenden soll nun an Hand einer quantitativen Erfassung aufgezeigt werden, ob einzelne Artikel des Hoegnerentwurfes mit der Weimarer Verfassung identisch oder fast gleichlautend (i), überwiegend ähnlich und weitgehend sinngemäß formuliert (ä) oder nicht berücksichtigt, anders ausgedrückt bzw. neu hinzugefügt (a) sind. Es ist selbstverständlich, daß dabei an Stelle von Reichstag, Reichskanzler, Reichsregierung, deutsch und anderen Begriffen Landtag, Ministerpräsident, Landes- oder Staatsregierung,

bayerisch usw. Verwendung finden. Die Zahlen hinter dem Artikel bedeuten, wenn nicht ausdrücklich vermerkt, jeweils den Satz und nicht den Absatz. Gelegentlich drückt ein Satz das aus, was in der zum Vergleich herangezogenen Verfassung durch zwei Sätze konstatiert wird. Dies wird durch Unterstreichung vermerkt.

Vergleich des Hoegnerentwurfes mit der Weimarer Verfassung

Art. d. HE[233]	Artikel der WV identisch	ähnlich[234]	anders/keine
Land und Gemeinden			
1/1.		1/1.	
1/2.		3/1.	
1/3.			Über das bayerische Landeswappen bestand noch keine Klarheit; es bedurfte der gesetzlichen Regelung.
2/1.		1/2.	Mit der Bezeichnung "Volksstaat" wird die Trägerschaft der Staatsgewalt näher umschrieben.
2/2.	1/2.		
2/3.		22/1. (75;76/4.,5.)	
2/4.		32/1.	
3		5	
4/1.		68/2.;73/3.	
4/2.		14;15/2.	
4/3.		102	
5/1.		127	An dem Charakter der Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts ist auch gemäß der WV nicht zu zweifeln; vgl. dazu WV Art. 10 Ziff. 3.
5/2.	17/4.		

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
5/3.	127		
5/4.	Nicht unterschätzt werden darf die politische Bedeutsamkeit der Beteiligung der Gemeindebürger am demokratischen Entscheidungsprozeß im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung.		
5/5.	Nicht das Reich, sondern die Länder sind legitimiert zur Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden. Daher fehlt ein entsprechender Passus in der WV.		
6			110/1.
7		19/1.;13/2.	
8		107	
Der Landtag			
9/1.	20		
9/2.	21/1.,2.		
10/1.	22/1. Der HE spricht von wahlberechtigten mündigen Bayern, die WV von den über 20 Jahre alten Männern und Frauen.		
10/2.		22/1. Während nach dem Verhältniswahlrecht der Deutschen Reichsverfassung 60 000 Stimmen pro Abgeordneten benötigt wurden, betrug die Proportion beim HE 50 000 : 1.	
10/3.	Das passive Wahlrecht beginnt ab dem 30. Lebensjahr.		
10/4.	22/2.		
10/5.	An Wahlen sollte sich jede zugelassene Partei beteiligen können.		
11/1.	Die idealistische Weimarer Verfassung sah keine Regelung für das Verbot verfassungsfeindlicher Parteien und Wählergruppen vor; nicht zuletzt daran scheiterte diese erste deutsche parlamentarische Demokratie mit ihrem "Ersatzkaiser" an der Spitze.		
11/2.			
12/1.	23/1.		
12/2.		23/3.	

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
12/3.		23/2.	
13/1.	24/1.		
13/2.		24/2.	
13/3.	24/3.		
14/1.			25/1. Dem Selbstauflösungsrecht des Landtages steht die Auflösungskompetenz des Reichspräsidenten gegenüber dem Reichstag zu.
14/2.			43/5. Die Auflösung des Landtages per Volksentscheid nach dem HE wird umgekehrt gemäß der WV bei negativem Verlauf eines vom Parlament herbeigeführten Mißtrauensvotums der Wähler gegenüber dem Reichspräsidenten bezüglich des Reichstages wirksam.
14/3.		25/2.	
15		31/2.	
16/1.	26/1.		
16/2.	26/2.		
16/3.	27		
17/1.	28/1.		
17/2.	28/2.,3.		
18/1.	29/1.		
18/2.	29/2.		
18/3.	30		
19/1.	32/1.		
19/2.		32/3.	
20/1.	33/1.		
20/2.	33/2.		
20/3.	33/4.		
21/1.	34/1.		
21/2.		34/2.,7.	
21/3.	34/7.		
21/4.	34/5.		

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
21/5.	34/6.		
21/6.	34/2.,3.		
22/1.	35/1.		
22/2.	35/2.		
22/3.	35/3.		
22/4.			35/4. Hoegner verwendet lediglich statt "ständigen Ausschuß" den Begriff "Überwachungsausschuß". Die WV spricht diesem ständigen Ausschuß Kompetenzen eines Untersuchungsausschusses zu.
22/5.	35/4.		
23	36		
24/1.	37/1.		
24/2.	37/2.		
24/3.	37/3.		
24/4.			Bei strafrechtlicher Verfolgung eines Abgeordneten soll der Landtag ein bereits laufendes Strafverfahren nicht mehr widerrufen können.
24/5.			Ob das Verbrechen unpolitisch ist, entscheidet jedoch das Parlament.
25/1.	38/1.		
25/2.			38/2. Hoegner postuliert strafrechtliche Verfolgung bei Verdachtsmomenten hinsichtlich der Hehlerei, der Begünstigung und aktiver Teilnahme an Strafhandlungen.
25/3.	38/3.		
26/1.	39/1.		
26/2.	39/2.		
27	40		
28/1.	40a/1.,2.,4.		Dieser Artikel 28 will dem Landtagspräsidenten, dessen
28/2.	40a/3.		Stellvertreter und den Mitgliedern des ständigen Ausschusses sowie des Überwachungsausschusses die

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
	Sonderrechte der Parlamentarier während des Legislaturperiodenwechsels sichern.		
29/1.		31/1.	
29/2.	31/2.		
Die Staatsregierung			
30/1.	Artikel 30 unterstreicht besonders, daß die Staatsregierung oberstes Vollzugsorgan eines Landes sei, was in allen Staaten ähnlich gelagert ist. Die Weimarer Verfassung hat dagegen "die Exekutive zwischen zwei Organen, dem Reichspräsidenten und einer kollegial organisierten Reichsregierung, aufgeteilt."235)		
30/2.		52	
31/1.			53 Während der Reichskanzler vom Reichspräsidenten ernannt wird, soll der Landtag den bayerischen Ministerpräsidenten wählen.
31/2.	Ministerpräsidentenkandidaten müssen das 40. Lebensjahr vollendet haben.		
32			53 Gemäß der WV ernennt und entläßt der Reichspräsident den Reichskanzler und die von ihm vorgeschlagenen Reichsminister.
33	54/2.		
34/1.		55	
34/2.	56/1.		
34/3.		45/1.;49/1. Begnadigungsrecht bzw. völkerrechtliche Vertretung nach außen haben der Ministerpräsident bzw. der Reichspräsident inne.	
34/4.		57;68/1.	
35/1.	56/2. Die WV kennt keine detaillierte Aufstellung der einzurichtenden Ministerien, während Hoegner bereits deren neun aufzählt.		

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
35/2.	Über die Zahl der Geschäftsbereiche soll das letzte Wort der Bayerische Landtag haben.		
35/3.	Mit der Begrenzung der Ministerien für Sonderaufgaben wird bürokratischen Tendenzen vorgebeugt.		
36/1.	58/1.		
36/2.	58/2.		
37/1.		59/1.	
37/2.		59/2.	
Die Gesetzgebung			
38/1.	Die ausdrückliche Forderung der Gesetzesform für Verbote oder Gebote ist ein rechtsstaatliches Prinzip, das die Bürger vor Willkürmaßnahmen der Staatsorgane schützen soll.		
38/2.		85/2.	
38/3.	Offensichtlich sollte mit dem Verbot der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz an Ausschüsse, Exekutive oder Judikative ein Riegel vor ein neues Ermächtigungsgesetz (23./24. März 1933!) geschoben werden, das der Reichsregierung die Akkumulation der Staatsgewalt ermöglichte.		
39/1.		68/1.;73/3.	
39/2.	68/2.	(73/1.,2.,3.)	
40			73/7. Der nach der Weimarer Verfassung mögliche Volksentscheid über den Haushaltsplan, Abgabengesetze und die Beamtenbesoldung gemäß Art. 73/7 wird von Hoegner abgelehnt.
41/1.	73/3.		
41/2.		73/4.	
41/3.	73/5.		
41/4.		73/3. Nach dem Hoegnerentwurf kann der Landtag ein Volksbegehren ablehnen und einen eigenen Gesetzentwurf zum Volksentscheid mit vorlegen; bei Nichtannahme	

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
	des Begehrens durch den Reichstag findet dagegen auf alle Fälle ein Volksentscheid statt.236)		
41/5. 41/6. 41/7. 41/8.		Modalitäten über Volksbegehren und Volksentscheid, welche Zeitintervalle betreffen, sollten einer Verschleppungstaktik durch das Parlament vorbeugen und die breite Beteiligung des Wahlvolkes ermöglichen.	
41/9.		73/5.	
42/1.		76/1.	
42/2.		76/2.	
42/3.			Während die Weimarer Verfassung bei Verfassungsänderungen die Anwesenheit von 2/3 der gesetzlichen Mitgliederzahl verlangt und davon 2/3 der Innovation zustimmen mußten, fordert Hoegner die qualifizierte Mehrheit von 2/3 der Mitglieder des Parlaments (2/3 der gesetzlichen Mitgliederzahl!). Darüber hinaus muß noch die Mehrheit der stimmberechtigten Bürger durch Volksentscheid ihr Votum abgeben, was in begrüßenswerter Weise Verfassungsänderungen letztlich dem Volkssouverän mit in die Hand legt. Nach Art. 76 Satz 4 der Weimarer Verfassung kann auch allein durch die Mehrheit der stimmberechtigten Bürger das Staatsgrundgesetz geändert werden.237)
42/4.			Viel präziser als die Reichsverfassung[238] verweist das Konzept bei Streitigkeiten über Verfassungsänderungen auf den Staatsgerichtshof. Die Judikative erhält einen besonderen Rang durch ihre Verfassungsgerichtsbarkeit.
43		70	
	Dem Reichspräsidenten obliegt nach der Weimarer Verfassung die Verkündigung eines neuen Gesetzes binnen Monatsfrist.		
44/1.		71	
44/2.		70;71	
45	77/1.		

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
Die Verwaltung			
46/1.	127		
46/2.	Die kommunale Selbstverwaltung wird im HE groß geschrieben		
46/3.	Hier wird auf die Übertragungsmöglichkeit weiterer Sachgebiete an die Gemeinden durch den Staat hingewiesen, der aufsichtsführend bleibt; Verwaltungsstreitigkeiten sind von einem Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden.		
46/4.			
46/5.			
47/1.	85/1.		
47/2.	85/2.		
47/3.	85/3.,4.		
48/1.		86/1. Gemäß WV ist über die Verwendung aller Staatseinnahmen sowohl beim Reichstag als auch beim R e i c h s r a t um Entlastung nachzusuchen.	
48/2.	86/2.		
49/1.		87/1.	
49/2.	87/2.		
Die Rechtspflege			
50	102		
51/1.		103 Während die Reichsverfassung die Rechtspflege der ordentlichen Gerichtsbarkeit des Reichsgerichts und den Gerichten der Länder zuspricht, fällt beim HE besonders die Institutionalisierung der "Verfassungsgerichtsbarkeit" durch einen Verfassungsgerichtshof auf.	
51/2.	105/1.		
51/3.	105/2.		
52/1.	104/1.		
52/2.	104/2.		
52/3.	104/3.		

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
52/4.		An allen Gerichten soll nach dem HE die Besoldung für Richter gleich sein.	
53/1. 53/2.		Ausdrücklich wird im Verfassungsentwurf das Laienrichtertum erwähnt, dessen Amtsdauer an den jeweiligen Gerichten auf 1 Jahr limitiert ist.	
54		Öffentliche Anklagen sollen im Bereich der Strafgerichtsbarkeit durch den Staatsanwalt erfolgen.	
55/1. 55/2.		Die allgemeine Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen kann nach dem HE "bei Gefährdung der Staatssicherheit oder der öffentlichen Sittlichkeit" eingeschränkt werden.	
56/1. 56/2. 56/3. 56/4. 56/5. 56/6.		Mit diesem Artikel beabsichtigte Hoegner die verfassungsrechtlich gesicherte Einführung rechtsstaatlicher Prinzipien wie Anspruch auf rechtliches Gehör, nulla poena sine lege, Beiziehung eines Verteidigers und das Auslieferungsverbot an andere Staaten.	
57/1. 57/2.		Auftrag zur Überprüfung der verfassungskonformen Entstehung von Gesetzen ergeht an alle Richter, um die Realisierung demokratischer rechtsstaatlicher Prinzipien zu gewährleisten.239)	
Das Beamtentum			
58/1.		Hier wird die Ernennung bzw. die Wahl der Beamten der Gemeinden und des Staates festgelegt.	
58/2.			128/1.
58/3.			128/1.
58/4.	128/3.		
59/1.			129/1.
59/2.		Für Beamte in Staatswirtschaftsunternehmen und Betrieben der Gemeinden sieht der HE beiderseitiges Kündigungsrecht innerhalb von 25 Jahren vor.	
59/3.	129/2.		
59/4.	129/4.		

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
59/5.		129/5. Im Hinblick auf die WV unterscheidet sich der HE nur dadurch, daß auch Beamte "nach einer Dienstdauer von 10 Jahren" ihres Amtes enthoben, vorläufig oder endgültig in den Ruhestand oder in ein niedriger dotiertes Amt versetzt werden können.	
59/6.		129/6.	
59/7.		129/7.	
59/8.		Werden über einen Beamten ungünstige Behauptungen aufgestellt, so ist dieser zum Sachverhalt zu hören und seine Äußerungen sind in die Personalakten ebenfalls aufzunehmen.	
59/9.		129/8.	
60/1.		130/1.	
60/2.		130/2.	
60/3.		130/3.	
61/1.		131/1.	
61/2.		131/2.	
61/3.		131/3.	
Die Einzelperson			
62/1.			
62/2.		4;7;105;107	Hier wird die Schutzfunktion der Verfassung für das Individuum inkorporiert. Vgl. dazu auch die Normierung von Grundrechten in Verfassungen.240)
63		Mit der Zubilligung aller Freiheiten innerhalb bestehender Gesetze wird der Wirk- und Lebenskreis der Individuen wieder eingeschränkt, ähnlich den Art. 112/114/115/117/118 der WV.	
64/1.		114/1.	
64/2.		114/2.	

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
64/3.	Vorläufig Festgenommene müssen spätestens am nächsten Tag dem zuständigen Richter vorgeführt werden.		
64/4.	114/3.,4.		
64/5.	Bei vorübergehendem Freiheitsentzug hat nach dem HE der Richter umgehend Haftbefehl zu erlassen (spätestens am 2. Tage) oder den Sistierten zu entlassen.		
65/1	115/1.		
65/2.	115/2.		
66/1.	135/1.		
66/2.	135/2.		
66/3.		135/3.	
66/4.	136/1.		
66/5.		136/1.	
66/6.	136/2.		
66/7.	136/3.		
66/8.	136/4.		
66/9.	136/5.		
67	142/1.		
68/1.	111/1. Während der HE a l l e n B e w o h n e r n B a y e r n s, also auch Ausländern Freizügigkeit gewährt, schränkt die WV dies auf a l l e D e u t s c h e n ein. Art. 69, 70, 71, 72, 75 u. a. gelten ebenfalls für alle Einwohner des Freistaates.		
68/2.	111/2.		
68/3.	111/3.		
68/4.	112/1.		
69/1.	118/1.		
69/2.	118/2.		
70/1.	123/1.		
70/2.	123/2.		
71/1.	124/1.		

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
71/2.	124/4.		
72		126/1.	
	Das Petitionsrecht ist nach der WV auch bei der Volksvertretung in Anwendung zu bringen.		
73	128/1.		
74/1.	Expressis verbis verweist Hoegner in Art. 74 Abs. 1 auf die Interdependenz zwischen der Treuepflicht aller zu Volk, Verfassung, Staat und Gesetz einerseits und ungestörtem Freiheitsgenuß andererseits.		
74/2.		133/1.	
74/3.		48/3. (118/1.;123/2.; 124/1.,2.)	
	Während nach der Reichsverfassung der Reichspräsident Grundrechte einschränken oder aufheben lassen konnte, sah Hoegner diese Kompetenz für die Staatsregierung vor.		
74/4.	Wegen Grundrechtseinschränkungen war nach dem HE die Anrufung des Staatsgerichtshofes möglich. Nach der Weimarer Verfassung konnte gemäß Art. 48/5 der Reichstag die Rückgängigmachung einer solchen Maßnahme vom Reichspräsidenten verlangen, nötigenfalls ihn nach Art. 59 wegen Verfassungsverletzung verklagen. Das Petitionsrecht (Art. 126) bot hingegen nur wenig realistische Chancen zur umgehenden Wiedererlangung ausgesetzter Bürgerrechte.		
75/1.	109/1.		
75/2.		109/1.	
	Mit diesem 2. Satz wird lediglich nochmals die Gleichheit aller vor dem Gesetz unterstrichen.		
75/3.	109/2.		
75/4.	109/3.		
75/5.	109/4.		
75/6.	109/5.		

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
75/7.	109/6.		
75/8.			109/7. Die WV verbietet die Verleihung von Orden und Ehrenzeichen durch den Staat mit Ausnahme für Verdienste in den Jahren 1914 - 1919.
75/9.			Das hier angesprochene Verbot von Rassen- und Völkerhaß finden wir so präzise nicht in der WV. Im Art. 148 ist jedoch Völkerversöhnung als Lernziel angeführt.
76			Mit der Einklagbarkeit verfassungsmäßig zustehender Rechte vor einem Verfassungsgericht wird vorbildlich ein Kontrollorgan zur Überwachung rechtsstaatlicher Prinzipien vorgeplant.
77/1.		146/3.	
77/2.		146/7.	
77/3.		148/5.	
78		163/1.,2.	
79/1.		155/1.	
79/2.			Den Kommunen obliegt der Bau billiger Volkswohnungen.
79/3.			Als Ausgleich wird ihnen eine Wertzuwachssteuer zuerkannt.
80/1.	145/1.		
80/2.	145/3.		
81/1.		132	
81/2.	132		
82			Dieser Artikel verpflichtet alle Bewohner Bayerns ausdrücklich zur Nothilfe.
83/1.	134		
83/2.			Postulat eines angemessenen Verhältnisses von Verbrauchs- und Besitzsteuern.
83/3.			Beide Konstitutionen beabsichtigen die Beteiligung des Staates bei Erbschaften.
83/4.			Hoegner sieht eine Staffelung der Erbschaftssteuer nach dem jeweiligen Verwandtschaftsgrad vor.

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
Das Gemeinschaftsleben			
84/1.	119/1.		
84/2.	119/2.		
85/1.	Gesunde Kinder werden als das köstlichste Gut des Volkes bezeichnet.		
85/2.	119/5.		
85/3.	Ausdrücklich wird die Rolle der Frau in unserer Gesellschaft im HE berücksichtigt, wenn Mädchen in Kindererziehung, Säuglingspflege und Hauswirtschaft zu unterweisen sind.		
85/4.	119/3.		
85/5.		119/4.;155/1. Beachtenswert bei Hoegner ist der Zusatz über den Mieterkündigungsschutz bei kinderreichen Familien.	
85/6.		161/1.	
86/1.	120/1.		
86/2.	120/1.		
86/3.	Satz 3 unterstreicht noch einmal das Erziehungsprimat der Eltern.		
86/4.	121		
86/5.	122/1.,2.		
86/6.	122/3.		
Bildung und Schule			
87/1.	143/1.		
87/2.	143/2.		
87/3.	143/4.		
88/1.	144/1.		
88/2.	144/2.		
88/3.	144/3.		
88/4.	Den Studenten wird die Beteiligung an der Selbstverwaltung der Universitäten zugestanden, was die WV nicht ausdrücklich fordert.		

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
89/1.	146/1.		
89/2.			Während die WV auf die gemeinsame Grundschule das mittlere und höhere Schulwesen folgen läßt, unterscheidet der HE das Schulwesen in einen praktischen und einen wissenschaftlichen Schulbereich.
89/3.	146/3.		
90/1.		146/4. Näheres überläßt die WV der jeweiligen Landesgesetzgebung.	
90/2.			Die Konfession des Lehrers an Bekenntnisschulen wird hier verankert.
90/3.		146/5.	
90/4.			146/4.,5. Nach Meinung von Apelt ist es "umstritten geblieben, ob die drei Schulgattungen Gemeinschaftsschule, Bekenntnisschule und Weltanschauungsschule gleichberechtigt nebeneinander zu bestehen hätten, oder ob die Gemeinschaftsschule als Regelfall in jeder Gemeinde zu errichten sei und nur neben ihr auf ausdrücklichen Wunsch von Erziehungsberechtigten auch eine Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule bestehen dürfe, vorausgesetzt, daß dann ein geordneter Schulbetrieb in jeder dieser Schularten noch durchführbar bleibe."241)
91/1.	148/2.		
91/2.		149/1.	
91/3.	149/3.		
91/4.	149/4.		
91/5.			Religionslehrer bedürfen natürlich der Bevollmächtigung durch die Kirche (missio canonica).
91/6.			Satz 6 verweist auf die Vergütung für Religionsunterricht.
91/7.			Das Benutzen von Schulräumen zum Zwecke des Religionsunterrichtes wird gewährleistet.
92/1.		149/4.	

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
92/2.			Um das Stundendeputat bei allen Schülern gleich zu halten und "sittliche Bildung" für alle anzustreben, sollen Schüler, die keine Religionsstunden besuchen, in "allgemein anerkannten Grundsätzen der Sittlichkeit"unterrichtet werden.
93/1.			Schulen sind nach dem HE nicht nur Stätten der Wissensvermittlung, sondern auch Institutionen für Herzens- und Charakterbildung.
93/2.		148/1.	Von den Bildungszielen der WV heben sich noch oberste Bildungspostulate des HE ab.
93/3.	148/3.		
93/4.	148/4.		
93/5.			Satz 5 bestimmt das Verbot körperlicher Strafen in der Schule.
94/1.		143/1.	
94/2.		147/2.	
94/3.	147/1.		
94/4.		147/2.,3.	
95		146/7.	
96/1.		142/2.;150/1.	
96/2.		158/1.	
97/1.		150/1.	Hoegner möchte an der Denkmalpflege neben dem Staat auch die Gemeinden beteiligen.
97/2.	150/2.		
97/3.			Forderung nach Landschafts-, Tier- und Pflanzenschutz
97/4.			Zukunftsweisend hier das Recht auf Naturgenuß
97/5.			Hier wird dem Staat und den Gemeinden die Auflage gemacht, Zugänge zu Naturschönheiten freizuhalten und notfalls zu enteignen.

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
Religion und Religionsgemeinschaften			
98/1.	137/1.		
98/2.	137/2.,3.		
98/3.		Satz 3 hebt nochmals die Unterstellung religiöser Gemeinschaften unter Staatsrecht hervor, innerhalb dessen sie sich bewegen müssen.	
98/4.	137/4.		
98/5.	137/5.		
99/1.	137/6.		
99/2.	137/7.		
99/3.		137/8.	
99/4.	137/10.		
99/5.		Austritte aus religiösen oder weltanschaulichen Gemeinschaften werden innerhalb eines Jahres wirksam.	
100/1.			138/1. Während der HE die Aufrechterhaltung der auf Gesetz, Vertrag oder anderen Rechtstiteln beruhenden Leistungen des Staates an die Kirchen unterstreicht, verlangt die WV in Art. 138/1 deren Ablösung.
100/2.		Zusätzliche staatliche oder kommunale freiwillige Zuwendungen an Religionsgemeinschaften sind über Steuerzuschläge und Sonderumlagen bei den Religionsmitgliedern einzufordern.	
101/1.	138/3.		
101/2.		Mit Satz 2 und 3 verpflichten sich Staat und Kommunen zur vermögensrechtlichen	
101/3.		Wiederherstellung des Wertzustandes kirchlichen Besitztums nach dem Stand vom 1. 1. 1933.	
102	139		
103		141 Mangels bayerischer Streitkräfte fehlt im HE das Wort "Heer".	

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
104/1.			Der HE gesteht den Kirchen Priesterausbildung und -fortbildung an eigenen kirchlichen Hochschulen zu neben der Aufrechterhaltung theologischer Fakultäten an den Universitäten. Wichtig hält Apelt das Erhalten Theologischer Fakultäten an den Hochschulen für das Abklären des Verhältnisses von Kirche und Staat.242)
104/2.		149/5.	
Das Wirtschaftsleben			
105/1.			151/1.
105/2.		152/1.	
105/3.			152/2.,3. Nach dem HE werden auch sogenannte Ausbeutungsverträge verboten, welche m. E. jeweils schwer nachzuweisen sein werden.
106/1.			Satz 1 sieht die Einführung der Planwirtschaft vor.
106/2.			165/5.,6. Der Reichswirtschaftsrat besaß jedoch im sozial- und wirtschaftspolitischen Bereich das Recht zu gutachtlichen Stellungnahmen, konnte entsprechende Gesetzentwürfe beantragen und vor dem Parlament vertreten.
106/3.			Eines Beirates zur Aufstellung des Volkswirtschaftsplanes sollte sich das Bayerische Wirtschaftsministerium bedienen.
106/5.			Für den Wirtschaftsminister war ein Einspruchsrecht vorgesehen, das angewendet werden konnte, wenn Maßnahmen dem Volkswirtschaftsplan zuwiderliefen.
107/1.			156/3.
107/2.			156/3.
108			156/2.
Gemeineigentum und Privateigentum			
109			Art. 109 legalisiert Eigentum im Besitze natürlicher und juristischer Personen.

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
110/1.		155/7.,8. Im HE wird der staatliche Einfluß ausgedehnt: Grundstoff- und Schlüsselindustrie, Großbanken und -versicherungen, Wasser-, Gas- und Elektrobetriebe.	
110/2.			Produktionsgemeinschaften können gegründet werden.
111/1.	155/1.		
111/2.	155/1.		
111/3.	155/3.		
111/4.	155/6.		
112/1.		153/3.,4.	
112/2.			Enteignungsentschädigungen können durch eine Rente abgelöst werden.
113/1.		153/8.	
113/2.		153/2.,7.	
114/1.	154/1.		
114/2.		154/2. Der HE möchte "Riesenvermögen" wegsteuern, was einer genaueren Klärung noch bedurft hätte.	
Geld- und Kreditwesen			
115/1.			Geld- und Kreditpolitik haben sich am Wirtschaftsplan zu orientieren.
115/2.			Satz 2 legt die Zweckbindung von Geld und Krediten fest.
116/1.			Kapitalbildung hat der Entfaltung der Volkswirtschaft zu dienen.
116/2.			Das Wirtschaftsministerium verteilt die Kredite an Unternehmen.
116/3.			Vorher ist der Beirat des Wirtschaftsministeriums zu hören.
Handel und Gewerbe			
117			Dem Wirtschaftsministerium wird der Außenhandel Bayerns unterstellt.
118			Händler- und Handwerkergenossenschaften können gebildet werden, während die WV

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
	deren eventuelle Eingliederung "in die Gemeinwirtschaft" erwähnt.		
Die Landwirtschaft			
119/1.	Satz 1 proklamiert Grund und Boden als frei.		
119/2.		Satz 2 bindet den Landwirt nicht an die Scholle.	
119/3.		153/1.	
119/4.		155/5.	
120/1.		Hier werden Maßnahmen zur Hebung und Sicherung des Auskommens der Landwirtschaft fixiert.	
120/2.		Weitsichtig wird das Vorkaufsrecht der Kommunen auf landwirtschaftliche Grundstücke und Betriebe in diesem Artikel festgehalten.	
121/1.		Höchstverschuldungen landwirtschaftlicher Betriebe liegen bei 2/3 des Ertragswertes und müssen innerhalb von 30 Jahren abgegolten sein.	
121/2.			
Die Arbeit			
122/1.		157/1. Nach dem HE genießt menschliche Arbeitskraft als wertvollstes Gut besonderen Schutz.	
122/2.		Gesundheitliche Schäden durch Ausbeutung sind als Körperverletzung zu ahnden.	
122/3.		Verletzungen von Arbeitsschutzbestimmungen werden unter Strafe gestellt.	
123/1.		163/1.	
123/2.		Satz 2 beabsichtigt die Sonderbesteuerung arbeitsloser Einkommens erwerbsfähiger Personen.	
123/3.		163/3.	
124/1.		Im Rahmen der volkswirtschaftlichen Planung bewegt sich auch die Kompetenz des Arbeitsministeriums, Mindestlöhne zur Garantierung eines Existenzminimums festzusetzen.	

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
124/2.		165/1.,2.	
	Über die WV hinaus geht die Feststellung, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinbarungen nötigenfalls als allgemeinverbindlich zu erklären.		
125/1.	159/1.		
125/2.	159/2.		
125/3.		124/1.	
126/1.		157/2.	
	Nach Art. 7/9 in Verbindung mit Art. 157 Satz 2 der Reichsverfassung schuf der Reichsgesetzgeber am 23. Dezember 1926 das Arbeitsgerichtsgesetz. Arbeitsgerichte sind nicht als Ausnahmegerichte im Sinne von Art. 105/1 zu verstehen. 243)		
126/2.	Schiedsspruchkompetenz wird dem Arbeitsminister zugestanden.		
127	Höchstarbeitszeiten sind einer gesetzlichen Regelung noch vorbehalten.		
128/1.	Satz 1 postuliert das Recht auf Erholung.		
128/2.	Dessen Realisierung erfolgt unter Fortzahlung des Lohnes.		
129/1.		165/1.	
129/2.		165/3.	
129/3.		157/2.	
	Ein Betriebsrätegesetz gab es bereits seit 4. 2. 1920 für das Deutsche Reich.		
130	165/1.		
Übergangs- und Schlußbestimmungen			
131	176/1.		
	Vereidigungen von Wehrmachtsangehörigen sind hier zusätzlich in der WV angeführt.		
132/1.		178/1.	
132/2.	178/2.		
132/3.	178/4.		

Art. d. HE	Artikel der WV		
	identisch	ähnlich	anders/keine
133	179/1.		
134/1.			181/1. Satz 1 des HE sah die Vorlegung des Verfassungsentwurfs zum Volksentscheid vor; die WV wurde lediglich mit Beschluß der Nationalversammlung verabschiedet.
134/2.			181/2. Hoegner wollte die Verfassung mit dem Tage der plebiszitären Zustimmung in Kraft setzen, während die WV mit Datum der Verkündigung Rechtswirksamkeit erlangt.

Analyse und Auswertung (vgl. dazu umseitige Übersicht)

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß Verfassungen immer eine gewisse Ähnlichkeit aufweisen werden, zumal sie ein Regulativ für das Verhältnis von Individuum, Gesellschaft und Staat in allen politischen Systemen darstellen. Darüber hinaus zeigt der Vergleich des HE mit der WV[244)] eine eindeutige Verwandtschaft, wenn die Bereiche Parlament (Landtag), Verwaltung, Beamtentum, Einzelperson, Gemeinschaftsleben, Religion bzw. Religionsgemeinschaften und die Übergangs- und Schlußbestimmungen zu 50 % bis 67,80 % relativ identisch geregelt sind. Wird auch noch der Faktor "Ähnlichkeit" einbezogen, so tendieren noch Land und Gemeinden und Wirtschaftsleben offensichtlich zur Weimarer Verfassung. Bei der Totalgegenüberstellung beider Staatsgrundgesetze rangiert der Identitätsbereich mit 160 Satzquanten bzw. 43,13 % an erster Stelle und der Ähnlichkeitsbereich mit 94 Satzquanten bzw. 25,33 % an dritter Stelle. Beide zusammen zeugen mit 254 Satzquanten, die 68,46 % entsprechen, von dem hohen Verwandtschaftsgrad des Hoegnerentwurfes zur Weimarer Ver-

Quantitativer Vergleich

des HE und der WV in Satzquanten und Prozentangaben

HE (differenziert jeweils 100 %)	Sätze	davon im Vergleich zur WV: i	%	ä	%	a	%	i + ä Sätze	%
Land und Gemeinden	19	3	15,79	12	63,16	4	21,05	15	78,95
Landtag	59	40	67,80	10	16,95	9	15,25	50	84,75
Staatsregierung	17	5	29,41	6	35,29	6	35,29	11	64,70
Gesetzgebung	23	5	21,74	8	34,78	10	43,48	13	56,52
Verwaltung	12	6	50,00	2	16,67	4	33,33	8	66,67
Rechtspflege	21	6	28,57	1	4,76	14	66,67	7	33,33
Beamtentum	19	12	63,16	4	21,05	3	15,79	16	84,21
Einzelperson	62	34	54,84	14	22,58	14	22,58	48	77,42
Gemeinschaftsleben	14	9	64,29	2	14,28	3	21,43	11	78,57
Bildung und Schule	40	15	37,50	12	30,00	13	32,50	27	67,50
Religion und Religionsgemeinschaften	19	10	52,63	2	10,53	7	36,84	12	63,16
Wirtschaftsleben	11	1	9,09	6	54,55	4	36,36	7	63,64
Gemeineigentum und Privateigentum	13	5	38,46	5	38,46	3	23,08	10	76,92
Geld- und Kreditwesen	5	-	-	-	-	5	100,00	-	-
Handel und Gewerbe	2	-	-	-	-	2	100,00	-	-
Landwirtschaft	8	1	12,50	1	12,50	6	75,00	2	25,00
Arbeit	20	4	20,00	8	40,00	8	40,00	12	60,00
Übergangs- und Schlußbestimmungen	7	4	57,14	1	14,29	2	28,57	5	71,43
HE (total ≙ 100 %)	371	160	43,13	94	25,33	117	31,54	254	68,46

fassung, so daß die These aufgestellt werden kann: Die Verfassung des Volksstaates Bayern ist in vielen Bereichen der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 identisch oder ähnlich. Mit größter Wahrscheinlichkeit hat Hoegner diese als Vorlage für viele Abschnitte seines Entwurfes benutzt und ist ihnen zum Teil artikelweise gefolgt. Signifikant fallen dagegen die Andersgeartetheit und Novellierung der Rechtspflege, des Geld- und Kreditwesens, des Handels und des Gewerbes sowie der Landwirtschaft ins Auge. Nachdem die Bamberger Verfassung vom 14. August 1919 ebenfalls der kurz zuvor erschienenen Reichsverfassung angepaßt worden war,[245] wird auf deren unbestreitbare Ausstrahlungskraft an dieser Stelle nicht näher eingegangen, obwohl sie für den Hoegnerentwurf eine Rolle,[246] aber nicht die überragende gespielt hat. Nicht zuletzt sei auf die unverkennbaren Einflüsse der Verfassungsnorm und der Verfassungswirklichkeit der Schweiz hingewiesen, die Hans-Wilhelm Langen in seiner Dissertation[247] darlegt. Es sind dies im besondern die Artikel, welche die Stabilisierung der Regierung im parlamentarischen System betreffen,[248] bei Volksbegehren und Volksentscheid[249] einfache Mehrheiten für ausreichend halten und die kommunale Selbstverwaltung[250] hervorheben.

12. Hauptakzente anderer Entwürfe und Beiträge zur Bayerischen Verfassung

Um bei der Verfassungsentstehung breite Kreise der Bevölkerung zu aktivieren, rief Ministerpräsident Hoegner über die Presse Anfang 1946 die Staatsbürger zur Mitarbeit auf. Keinen Einfluß auf das Verfas-

sungswerk hatte der ca. 130 Personen umfassende Bayerische Beratende Landesausschuß - auch Vorparlament genannt - der

"zur Weiterentwicklung des Staatsaufbaues nach demokratischen Grundsätzen. . . für die Zeit bis zum Zusammentritt eines nach allgemeinem, gleichen und geheimen Wahlrecht gewählten Bayerischen Landtags zur Stärkung des Vertrauens zwischen Staatsregierung und Volk" 251)

in beratender Funktion am 26. Februar 1946 zu seiner Eröffnungssitzung in die Aula der Universität München einberufen worden war. Ebenfalls ohne Auswirkung blieb die Institution des Länderrates,[252] der in der amerikanischen Besatzungszone als koordinierendes Organ für die Staaten Groß-Hessen, Württemberg-Baden und Bayern mit dem Sitz in Stuttgart am 17. 10. 1945 zu seiner ersten Sitzung zusammentrat.

"Der Länderrat übte aber keinen Einfluß auf die Verfassungen der genannten Länder aus, die durch eine Proklamation des Generals Eisenhower vom 19. September 1945 zu Staaten erklärt worden waren."253)

Folgende Verfassungsentwurfseingaben und Einzelanregungen sind einschlägig und des Inhaltes wegen erwähnenswert:[254]

- Verfassungsentwurf für das neue Deutschland mit Anhang, 18. 2. 1946, von Lauterbach Siegfried, Studienprofessor, Erlangen
- Entwurf einer Bayerischen Verfassung, 25. März 1946, von Salzer Franz, Fachlehrer, Straßkirchen bei Straubing
- Grundzüge zu einem Entwurf für eine Bayerische Verfassung, 15. März 1946, von Scheckenhofer J., Notar, Heidenheim
- Eine Lösung zu einem Regierungsproblem, 24. April 1946, von Goldstein Simeon, New York

- Bayerische Verfassung, Vorschlag zur Gestaltung eines Landesrates, 25. 8. 1946, von Seibt Gustav, Professor, und Dr. Bernhard Seibt, Bad Wiessee
- Woran ist die Weimarer Demokratie gescheitert? 6. Mai 1946, von Pfister Karl, Landgerichtsdirektor, München
- Vorschläge zur Änderung des Wahlrechtes, 12. 3. 1946, von Pauly, Hauptmann a. D., Langen
- Vorschläge für die neue Verfassung, 28. 3. 1946, von Weiß Friedrich, München
- Eine bayerische Zweite Kammer, 8. 8. 1946, von Etzel Hermann, Direktor, Bamberg
- Änderung der Bestimmungen des Wirtschafts- und Arbeitsteiles des Verfassungsentwurfes, Kollmann Ottmar, München
- Aufnahme von 10 Friedensartikeln in die Bayerische Verfassung, Greineder Heinrich, München
- Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung, wonach es jeder Regierung ein für allemal zur Pflicht gemacht wird, das Land aus allen kriegerischen Verwicklungen herauszuhalten, Jonitz Georg, Wendelstein bei Nürnberg
- Eingabe des Evangelisch-Lutherischen Landeskirchenrates München auf ausdrückliche Anerkennung der Kirchenverträge in der Verfassung, Einrichtung einer II. Kammer, Annahme der Bestimmung über die Totenbestattung, die dem bisherigen Rechtszustande gerecht wird, Klarstellung des Begriffes "Öffentliche Ämter" und "Öffentlicher

Dienst" in der Verfassung.
- Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung, wonach die Neutralität des Landes für ewige Zeiten verkündet werden soll, von Ege Oskar, Karlsruhe
- Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung, wonach jedem Untertanen des bayerischen Staates das Recht zusteht, im Falle eines Krieges dann den Kriegsdienst zu verweigern, wenn ihn das Gewissen dazu drängt, Dr. Gruber, Pfarrer, Haag
- Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung, wonach über Krieg oder Frieden nur durch Volksbefragung entschieden werden kann, Aigner Ludwig, München

Abgesehen davon, daß gelegentlich schon der Titel die Intention des Verfassers anzeigt, werden einige Eingaben vorgestellt, die für unser parlamentarisches System vom Ansatz her beachtenswert erscheinen, aber auch Probleme der damaligen Zeit charakterisieren.

Friedrich Weiß' Anliegen besteht darin, kleine politische Organisationen durch eine 10 %-Klausel von der parlamentarischen Verantwortung abzuhalten. Weit über das vertretbare Maß schlägt er für erfolglose Parteien vor, von den leidigen Erfahrungen der Weimarer Zeit zu tiefst betroffen, daß deren "Führer, Organisatoren und Verantwortliche. . . für die nächsten 3 Wahlen von der Wiedergründung oder Neugründung einer anderen Partei ausgeschlossen werden"[255] sollten.

Hauptmann Paulys Vorschlag zur Änderung des Wahlrechts zielt auf das reine Mehrheitswahlsystem. Er spricht von Wahlbewerbern, ohne Parteien zu nennen

und gesteht der jeweiligen Exekutive das fatale Recht zu, "ihr verantwortlich Einzel- oder einen Gesamtvertreter"[256] für das Parlament zu ernennen, falls kein Kandidat im Wahlkreis gewählt ist. Ein Disziplinargericht solle über Abgeordnete entscheiden, "die durch grobe Beleidigung oder tätlichen Angriff"[257] die Würde des Hohen Hauses verletzt haben. Gegen das parlamentarische Mißtrauensvotum, das instabile Regierungen bedrohe, führte er folgende Erschwernisse ein, die in praxi sehr aufwendig hätten sein können. Die Volksvertretung müsse mit Dreiviertelmehrheit beim Staatspräsidenten die Abberufung des Kanzlers und der Minister beantragen. Falls dieser das Ansinnen zurückweist, entscheidet das Volk.[258] Schließlich vertrat er noch die Meinung der Inkompatibilität von Exekutive und Legislative.

Gustav und Bernhard Seibt regen an, die Zweite Kammer durch das Volk wählen zu lassen. Nach Ausschluß parteipolitischer Organisationen kämen für den Landesrat als Wahlvertretungen in Betracht:[259]

Kirchen und Religionsgesellschaften
Akademien der Wissenschaften und der Künste
Universitäten und sonstige Hochschulen
Wissenschaftliche Gesellschaften
Künstlerische Vereinigungen
Naturschutz- und Tierschutzvereinigungen
Gewerkschaften
Bauernverbände
Berufsgenossenschaften
Innungen
Wirtschaftsverbände
Genossenschaften
Handelskammern und Handwerkskammern
Anwaltskammern und Ärztekammern
Juristenverbände und Ingenieur- u. Technikerverbände
Beamtenverbände
Frauenverbände
Sozialversicherungsanstalten
Städte- und Gemeindeverbände

Die begrüßenswerte Einbindung von Interessensverbänden in die politische Verantwortung hat über den Bayerischen Senat ihre Realisierung erfahren. Es erhebt sich jedoch an o. a. Konzept die Frage, warum Naturschutz- und Tierschutzvereinigungen berücksichtigenswert, die freien Wohlfahrtsverbände im modernen pluralistischen Sozialstaat nicht erwähnenswert erscheinen. Nicht gesichert ist die Repräsentation aller genannten Wahlvertretungen, wenn für einen Landesrat 100 000 Wählerstimmen gefordert werden.[260)]

Simeon Goldstein beklagt die bekannte Instabilität der Regierungskabinette in Europa und weist deren Ursachen auf. Doch damit gibt er sich nicht zufrieden.

"Wir schlagen stattdessen vor, daß die Kabinette durch kontinental-europäische Parlamente gewählt werden sollten im Wege der Annahme eines Beschlusses, der das Kabinett ernennt, und daß ein Kabinett so lange im Amt bleibt bis ein Beschluß angenommen wird, der ein neues Kabinett benennt. Die bloße Wahl eines Kabinetts durch das Parlament wäre gut, aber nicht ausreichend. Der wichtigste Teil dieses Planes ist der, daß ein Kabinett zum Rücktritt gezwungen wird durch die Wahl eines Nachfolgers und nicht durch die Annahme eines Mißtrauensvotums."261)

Diese Position kommt dem konstruktiven Mißtrauensvotum in unserem politischen System sehr nahe, das verlangt, daß dem Bundeskanzler nur dann das Mißtrauen ausgesprochen werden kann, wenn mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages sofort ein Nachfolger gewählt wird.[262)] Jede Opposition würde es nicht leicht haben, im Sinne Goldsteins ein ganzes Gegenkabinett zur Wahl vorzustellen, wenn sie aus mehreren Parteien bestünde. Seine regierungsstabilisierende Perspektive wirkt der Koalitionsbildung von Links- und Rechtsparteien entgegen und begünstigt den Zyklus der Legislaturperioden.

Siegfried Lauterbachs 36seitige Überarbeitung der ehemaligen Reichsverfassung von 1919

"will mit vollem Bewußtsein durchaus nicht auf allen Gebieten Neues schaffen, sondern geschichtlich gewordene und Dauer versprechende oder bewährte Einrichtungen beibehalten und mit den neuen Forderungen in Einklang bringen."263)

Neben der Aufteilung Preußens und der Zuordnung des Gebietes um Coburg an Thüringen soll Frankfurt am Main Hauptstadt des Reiches werden, das nicht wie Berlin, "die Verkörperung des aggressiven Preußentums geworden"[264] ist. Direktsteuern, Domänen der Länder, entmachten weitgehend die Reichsregierung und werten die Landesexekutiven beachtlich auf. Verfassungsänderungen sollen nur noch bei mindestens 80 % Zustimmung der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstages und des Reichsrates möglich sein,[265] eine kaum überschreitbare Hürde. Für ein Referendum hält Lauterbach zwei Drittel der stimmberechtigten Staatsbürger erforderlich. Der Reichspräsident soll ebenfalls durch das Volk gewählt werden und zentralisierte Polizeigewalt erhalten. Nicht wählbar sind für dieses höchste Staatsamt Personen über 65 Jahre, Offiziere, Geistliche oder Mitglieder politischer Parteien. Finanzielle Zuwendungen des Staates für Parteizeitungen und für Propagandazwecke sollten verboten werden. Einerseits möchte Lauterbach Ausnahmegerichte abgeschafft wissen, gesteht aber im Falle des Staatsnotstandes "Sonder- und Schnellgerichte"[266] zu. Sein Festhalten am reinen Verhältniswahlrecht trägt nur wenig zur Stabilisierung der Regierungsbildung bei, ein großes Minus dieses Konzeptes, eingedenk der Erfahrungen in der Weimarer Zeit. Regierungsstabilität wird jedoch nicht schon unbedingt durch die starke Position des Reichspräsidenten garantiert, wenn Kanzler und Minister durch eine 2/3-

Mehrheit des Parlamentes und des Reichsrates gestürzt werden können.

Franz Salzers Verfassungsgesetzentwurf umfaßt 5 Seiten. Auffallend ist darin der geäußerte Gedanke an einen Staatspräsidenten, der vom Parlament mit mindestens 80 % der Stimmen gewählt werden soll, sofern 3/4 der Mandatsträger anwesend sind und diesem direkt verantwortlich ist. Ein zu bildendes Verfassungsgericht "urteilt darüber, ob Handlungen des Staatspräsidenten das Wohl des Volkes und des Staates schädigten und kann bei der Volksvertretung die Verurteilung des Staatspräsidenten beantragen."[267] Bedenklich stimmt es nun, wenn die parlamentarische Körperschaft bezüglich des Staatsoberhauptes judikative Funktionen zuerkannt bekommt, zumal sie mit qualifizierter Mehrheit "alle Strafen einschließlich der Todesstrafe"[268] verhängen kann. Positiv ist zu vermerken, daß das Verfassungsgericht grundsätzlich die Einhaltung des Staatsgrundgesetzes zu überwachen habe. Besonders qualifizierte Mehrheiten fordert Salzer von der Volksvertretung bei Verfassungsänderungen, bei Beschlüssen über Krieg und Frieden und bei Gesetzen, "die von der Bevölkerung sehr große Opfer verlangen",[269] was von Fall zu Fall schwer zu definieren sein dürfte und das Verfassungsgericht in Atem halten könnte. Von der Volksvertretung soll auch ein Beratungs- und Prüfungsausschuß gewählt werden; dessen Mitglieder setzen sich aufgrund der Personalvorschläge der Parteien, Gewerkschaften, Pressevereinigungen, Religionsgemeinschaften, Berufsorganisationen und sozialen Einrichtungen aus sach- und fachkompetenten Persönlichkeiten zusammen, die jede Gesetzesvorlage zu überprüfen und darüber im Parlament zu referieren haben. Weitere Kompetenzen sind diesem Beratungsgremium nicht

zugedacht. Überalterung und mangelnde fachliche Qualifikation können zum Ausschluß führen, worüber wiederum die Volksvertretung entscheidet. Ein bedeutendes Novum ist die Gesetzesinitiative eines einzelnen Staatsbürgers, die mittels eines Abgeordneten an den Landtagspräsidenten weitergeleitet werden kann. Neben bürgerlichen Rechten werden auch Pflichten aufgezählt, die notfalls es erforderlich machen, daß jeder "einen erträglichen Teil seines Privatvermögens oder Einkommens zum Wiederaufbau und zum Ausbau des Landes zur Verfügung zu stellen"[270] habe, ein Vorgriffspostulat auf den späteren Lastenausgleich.

Scheckenhofers Verfassungsentwurf enthält den Staatspräsidenten mit Notstandsrechten ausgestattet, eine Zweite Kammer der Ständevertreter, Volksbegehren und Volksentscheid, letzterer mit Zweidrittelmehrheit "zuständig zur Entscheidung über Änderungen der Staatsform und der Gewaltenteilung, dauernde Aufhebung von Grundrechten und Eintritt in einen Krieg."[271] Vorsätzliche Verfassungsverletzer, besonders gewaltsame Umsturzversuche, werden je nach der Schwere der Tat mit Gefängnis, Zuchthaus oder Todesstrafe bedroht. Im Unterricht soll in den Oberklassen aller Schulen Verfassungswissen ordentlicher Prüfungsgegenstand sein. Zur Stabilisierung des Regierungssystems trägt jedoch sein Vorschlag wenig bei, der davon ausgeht, daß ein einfaches Mißtrauensvotum des Parlaments das Kabinett abberufen könne.
Zusammenfassend läßt sich sagen, daß aus den kurz ausgeführten Verfassungsvorschlägen hervorgeht:

- Verfassungsänderungen bedürfen einer besonders qualifizierten Mehrheit
- Elemente direkter Demokratie durch Volks-

begehren und Volksentscheid sind wünschenswert
- Das Institut einer Zweiten Kammer soll bayerische Verfassungstradition aus dem 19. Jahrhundert fortsetzen
- Stabilisierende und vage Vorschläge werden für eine neue Staatsregierung angeführt, wobei es wichtig ist, daß das Problem erkannt und genannt wird
- Von einem unveränderlichen Verfassungskern spricht kein Konzept

13. Hoegners Vorentwurf im Vorbereitenden Verfassungsausschuß unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses Hans Nawiaskys

Gelegentlich wird immer noch der Vorbereitende Verfassungsausschuß[272] mit dem Verfassungsausschuß der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung[273] verwechselt.[274] Der VVA war ein von Ministerpräsident Hoegner einberufenes Gremium, das am 8. März 1946 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentrat und am 24. Juni 1946 nach 15 Sitzungen[275] seine Arbeit beendete, bevor in Bayern die Wahlen zur Verfassunggebenden Landesversammlung durchgeführt wurden. Folgende Personen gehörten dem Vorbereitenden Verfassungsausschuß an:[276]

I. Vertreter der Staatsregierung

1. Dr. Wilhelm Hoegner, Bayerischer Ministerpräsident
2. Albert Roßhaupter, Stellvertretender Ministerpräsident, Staatsminister für Arbeit

3. Josef Seifried, Staatsminister des Innern
4. Dr. Anton Pfeiffer, Staatssekretär und Leiter der Bayerischen Staatskanzlei
5. Dr. Hans Ehard, Staatssekretär im Justizministerium

II. Vertreter der großen politischen Parteien

6. Dr. Karl Scharnagl, Oberbürgermeister von München (CSU)
7. Heinrich Schmitt, Staatsminister für Sonderaufgaben (KPD)
8. Thomas Wimmer, 2. Bürgermeister von München (SPD)

Vom Herrn Ministerpräsidenten berufen

9. Prof. Dr. Hans Nawiasky, Handelshochschule St. Gallen

Bezeichnenderweise hatte Staatssekretär Anton Pfeiffer mit Schreiben vom 1. 2. 1946[277] an die Landesvorsitzenden der großen Parteien, so auch an die KPD geschrieben:

"Der Herr Ministerpräsident ist daran einen Ausschuß zu bilden, der Vorschläge für eine bayerische Verfassung vorbereiten soll. Die drei großen Parteien werden ersucht, je einen Vertreter für diesen Ausschuß zu benennen."278)

Daher entsandten neben CSU und SPD auch die KPD einen Vertreter, Herrn Heinrich Schmitt, Staatsminister für Sonderaufgaben.

Nawiasky bekam erst einen vom 6. März 1946 datierten Brief, in dem es heißt, daß er in den VVA berufen sei, an der Universität München wieder lehren könne und so bald wie möglich nach München kommen solle.[279] Zur Eröffnungssitzung war auch der Chef des Amtes der Militärregierung für Bayern, General Walter Muller, eingeladen, der in seiner Ansprache Aufgabe und Bedeutung

des VVA umriß, die weiter oben schon ausgeführt wurden. Wilhelm Hoegner, der den Vorsitz des Vorbereitenden Verfassungsausschusses innehatte, machte auf die kurze Zeitspanne von 8 Wochen aufmerksam, innerhalb derer die gesamte Arbeit abgeschlossen sein müsse, zumal das MG bis zum 20. Mai 1946 das Beratungsergebnis vorgelegt haben wolle. Wesentlich umfangreicher als die Bamberger Verfassung werde diese neue sein, da keine Bezugnahme zur künftigen Reichsverfassung gemacht und ihr auch nicht vorgegriffen werden dürfe. In den nun folgenden 14 Sitzungen[280] befaßte sich der VVA in 1. und 2. Lesung weitgehend chronologisch mit dem Hoegnerentwurf einer "Verfassung des Volksstaates Bayern". Auf wichtige Novellierungen und Ergänzungen wird nun eingegangen.

Minister Seifried beantragte die Änderung der Überschrift[281] in "Verfassung des Freistaates Bayern", was einstimmig gebilligt wurde. Der 1. Abschnitt "Land und Gemeinden" konnte mit einigen verbalen Änderungen des HE weitgehend übernommen werden. Im Art. 1 trat an Stelle von Republik "Freistaat", was die Staatsform ausdrückt. Erweiterung fand der Art. 5 um einen sechsten Satz, der beinhaltet, daß Bestimmungen für Gemeinden auch in Gemeindeverbänden gälten.[282] Eine Ausweitung und bessere Absicherung für das Individuum erfuhr der Artikel über die Staatsangehörigkeit. Diese sei als Naturrecht anzusehen. Ausbürgerungen haben "zahlreiche Staatenlose geschaffen... ein international durchaus unerwünschter Zustand."[283] Im 2. Abschnitt "Der Landtag" bekam Artikel 10 auf Anregung von Bürgermeister Wimmer den bedeutenden Zusatz: "Wahlvorschläge, auf die nicht mindestens in einem Wahlkreis 10 % der abgegebenen Stimmen fallen,"[284] erhalten keinen Sitz zugeteilt. Eine längere Diskus-

sion entfachte sich um das von Dr. Scharnagl angeregte Mehrheitswahlsystem,[285] dem von den meisten Ausschußmitgliedern nicht zugestimmt wurde, obwohl alle Beteiligten die Ausschaltung kleiner Parteien befürworteten.[286] Es setzte sich die Einführung des verbesserten Verhältniswahlrechtes durch. Besonders wegen der Erfahrungen in der Weimarer Zeit sprach sich Herr Wimmer gegen die uneingeschränkte Immunität der Abgeordneten aus.[287] Hoegner schlug daher für Art. 18/2 den Zusatz vor, daß Ehrenverletzungen nicht den Schutz genießen wie wahrheitsgetreue Aussagen, was Billigung fand. Am Ende dieser 4. Sitzung, die am 26. März 1946 ebenfalls in der Bayerischen Staatskanzlei stattfand, konnte der aus der Schweiz inzwischen eingetroffene Prof. Dr. Hans Nawiasky begrüßt werden, dessen Einfluß bei den nächsten Zusammenkünften dominierte. Auf seine Anregung hin wurde der Artikel 9, betreffend das repräsentative Mandat, neu gefaßt.

"Mit Rücksicht auf das Verhältniswahlsystem vermeide man es zu sagen, daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes seien. Er schlage vor, zu sagen, 'die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes'"[288]

Hoegner formulierte anschließend die später akzeptierte Version, welche die Parteien erstmals in eine Verfassung aufnahm: "Die Abgeordneten sind nicht nur Vertreter einer Partei, sondern des Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden."[289] Auf Veranlassung Nawiaskys beschlossen die Anwesenden, für die Zeit außerhalb der Tagungen und nach Ablauf der Wahlperiode lediglich einen Ausschuß zu bestellen,[290] der vorübergehend eingeschränkt die Befugnisse des Parlaments wahrnehmen sollte. Das in den Ausschußsitzungen noch umstrittene Verhältniswahlrecht und eine nicht zu geringe Zahl von Mandatsträgern fanden wohlwollende Un-

terstützung bei dem Schweizer Staatsrechtslehrer.[291] Am 1. April 1946 referierte er über zwei zentrale Themenbereiche, welche die Verfassungsväter in der Folgezeit noch eindringlich beschäftigten: der Staatspräsident und die 2. Kammer. Hinsichtlich der letztgenannten stellte Nawiasky 4 Konstruktionsmöglichkeiten vor:

"a) ein Senat mit geringerer Mitgliederzahl als die erste Kammer, mit höherem Wahlalter und höherem Mitgliedsalter,

b) eine ständische Gliederung

c) der von Herrn Oberbürgermeister Dr. Scharnagl gemachte Vorschlag: 1/3 ständische Vertreter, 1/3 von der Volksvertretung gewählte Mitglieder und 1/3 vom Staatspräsidenten ernannte Mitglieder,

d) Vertreter der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften des Landes."292)

In seinen Erläuterungen verwies der Gastreferent auf die Nachteile der in a, b und c angeführten Strukturierungen und redete einer Vertretung das Wort, in der das Staatsvolk einmal nach sozialen, ökonomischen, kulturellen und kommunalpolitischen Gesichtspunkten repräsentiert werde.[293] Abgesehen von der Problematik der quantitativen Verteilung der Kammersitze bringt dieser Ansatz der politischen Integration vorhandener Interessensgruppen und Verbände den Vorzug, daß d i e s e Verantwortung für das Gemeinwohl übernehmen und Egoismen nicht selten sublimieren müssen. In der folgenden Diskussion wird der stabilisierende Moment einer 2. Kammer herausgestellt, die "ein Gegengewicht gegen die Parteien"[294] bilde. Hoegner und Wimmer meldeten dennoch starke Bedenken gegen die von der CSU geforderte 2. Kammer an, weil so eine "gerechte Verteilung und Vertretung"[295] des Volkes nicht möglich sei und die parlamentarische Arbeit konfliktreicher werde.

Vorbehalte, daß eine so gegliederte Repräsentationsstätte im Widerspruch zur Demokratie stünde, wurden von Karl Scharnagl und Hans Nawiasky mit Bestimmtheit zerstreut. Auf Initiative der Herren Dr. Pfeiffer und Dr. Scharnagl[296] erklärte sich schließlich Hoegner bereit, das Institut einer 2. Kammer als eigene Anlage zum Bericht des VVA an die VLV anzufügen. Nawiasky befürwortete ausdrücklich in seinem 2. Referat den Staatspräsidenten.

"Es muß der feste Punkt gefunden werden, der dem Staatsgefüge Stabilität verleiht. Der Staatspräsident muß im Hintergrund bleiben und darf nur selten aus seiner Reserve heraustreten."[297]

Er habe den Ministerpräsidenten zu ernennen, gemäß dessen Vorschlag die Minister und werde vom Landtag auf mindestens 5 Jahre gewählt. In dieser Position bliebe er unabsetzbar, es sei denn, daß der Bayerische Staatsgerichtshof ihn anklagt. In Krisenzeiten solle er "das Ruder des Staatsschiffes fest in die Hand nehmen",[298] als ausgleichender Faktor "die Unabhängigkeit der Staatsleitung von den Schwankungen der Parlamentspolitik"[299] bewahren und Bayern gegenüber dem Ausland "wie gegenüber dem in Aussicht genommenen deutschen Bundesstaat"[300] vertreten. Während Scharnagl die Institution eines Bayerischen Staatspräsidenten begrüßte, warf Hoegner die Frage auf, ob überhaupt dieses Amt notwendig sei. Nachdem es im VVA zu keiner Einigung über diesen Sachverhalt kam, wird der Staatspräsident als Alternativvorschlag der VLV zugeleitet. Es ist nicht anzunehmen, daß dieses höchste bayerische Staatsamt einem deutschen Bundes- oder Reichspräsidenten im Wege gestanden hätte, zumal dessen Kompetenzen ausschließlich auf innerbayerische Aufgaben und den Staatsaufbau des Freistaates abzielten.

Eine überragende Stellung nahm Hans Nawiasky bei den Beratungen über den 3. Abschnitt des HE ein, der die "Staatsregierung" betrifft. Sich vollkommen entfernend von den deutschen parlamentarischen Gepflogenheiten, daß die Regierung stets des Vertrauens der Volksvertretung bedürfe, schlug er folgende Änderung und Zusammenziehung der Art. 32 und 33 vor:

"Der Ministerpräsident beruft und entläßt die Staatsminister und Staatssekretäre. Sie bedürfen der Bestätigung des Landtags durch einen mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden gefaßten Beschluß."301)

Nicht leicht fiel es den Ausschußmitgliedern, mit der Verfassungstradition zu brechen.[302] Sie meinten, eine qualifizierte Mehrheit für ein Mißtrauensvotum könne ebenfalls die Kontrollfunktion des Parlaments aufrechterhalten. Hans Ehard legte schließlich einsichtig dar, daß auch gemäß dem Vorschlag Nawiasky jede Staatsregierung nur dann auf die Dauer funktioniere, wenn sie sich einer Mehrheit im Landtag sicher sei.

"Wenn aber der Ministerpräsident selbst mißliebig werde, könne er auch nicht praktisch weiterarbeiten. Er brauche für jedes Gesetz die Zustimmung des Landtags. Der Landtag könne praktisch den Ministerpräsidenten aushungern auf die gleiche Weise, wie dies beim parlamentarischen System auch möglich sei. Vermieden werde nur, daß eine Zufallsmajorität zum Sturz der Regierung führe. Er glaube also nicht, daß sich dieses System so weit vom sogenannten parlamentarischen System entferne. Es vermeide vielmehr die Gefahren, die beim deutschen Volk infolge seiner wenig starken demokratischen Erziehung gegeben seien."303)

Der VVA übernahm einstimmig das Schweizer Prinzip,[304] wonach die Regierung für die ganze Legislaturperiode von der Mehrheit des Parlamentes bestätigt wird. Nawiasky legte nun eine Reihe neuer Verfassungsartikel vor, die Aufgaben, Kompetenzen und das Verhältnis von Ministerpräsident zu Staatsministern und Staatssekretären genauer fassen und regeln. So empfahl er, jedem Minister in der Regel lediglich nur einen Geschäftsbe-

reich zuzuweisen (Art. 35a), machte die Staatssekretäre von den Weisungen der Minister abhängig (Art. 35b) und regte die Einrichtung einer Staatskanzlei (Art. 35c) an, die "zur Unterstützung des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben besteht."[305] Weiter empfahl er, "das sogenannte Ministerialprinzip in der Verwaltung"[306] zu regeln (Art. 35d), wonach die Geschäftsbereiche der Staatsregierung abzuklären sind. Für Kabinettsbeschlüsse sah er über die vorhandene Fassung noch die Frage der Beschlußfähigkeit und das Verbot der Stimmenthaltung vor (Neufassung des Art. 36). In Anlehnung an die Bamberger Verfassung[307] und anderen Konzepten stellte der Schweizer Staatsrechtslehrer noch vier neue Artikel (36a, b, c, d) zur Diskussion, welche die Geschäftsführung der Staatsregierung, die Vereidigung der Kabinettsmitglieder auf die Verfassung, das Verbot für Regierungsmitglieder, "ein anderes besoldetes Amt, einen Beruf oder ein Gewerbe"[308] auszuüben und deren Gehalts- und Pensionsdotierung betrafen. All diese Vorschläge nahm der VVA an.[309] Auch in der folgenden 8. Sitzung wurde seine Einflußnahme auf die Neukodifizierung des HE deutlich. Er regte an, Anträge mittels Volksbegehren auf Verfassungsänderungen auszuschließen, da die Volksstimmung Schwankungen unterliege, während eine Verfassung auf Dauer angelegt sei.[310] Außerdem müsse jede Verfassungsänderung in den Verfassungstext aufgenommen werden. Alle Ausschußmitglieder schlossen sich diesen rechtsstaatlich relevanten Argumenten an und ergänzten entsprechend Art. 42 des HE. Nachdem Nawiasky das Fehlen des Aufstellens eines Haushaltsplanes bei den Gemeinden ansprach, wird diese Passage im Vorentwurf ebenfalls aufgenommen. Schließlich fand auf An-

trag Nawiaskys, der die nächsten Zusammenkünfte des VVA wegen beruflicher Verpflichtungen in seinem Heimatland nicht mehr besuchen konnte, die Freiheit politischer Betätigung der Beamten Einschränkung "innerhalb der in Art. 11 für Wählergruppen gezogenen Grenzen."[311] Im folgenden bekam der Abschnitt über die Einzelperson (Art. 62 - 83) mit wenigen Änderungen die Zustimmung.[312] Ähnlich verhielt es sich mit den Abschnitten "Gemeinschaftsleben" und "Bildung und Schule".[313] Unverändert blieben die Art. 98 - 104, welche "Religion und Religionsgemeinschaften" betreffen. Staatssekretär Ehard fragte an, ob man das Wirtschaftsministerium im neu geschaffenen III. Hauptteil,[314] wie geplant, verfassungsmäßig herausstellen sollte. Auf Antrag Dr. Hoegners einigten sich die Ausschußmitglieder, "überall in diesem Abschnitt an die Stelle des Wirtschaftsministeriums die Staatsregierung zu setzen."[315] Im Art. 106 verzichtete man auf die Aufzählung detaillierter Institutionen des Wirtschaftsbeirates, nachdem dies zu sehr in Einzelheiten führte, die nicht Inhalt einer Staatsverfassung sein sollten, welche lediglich grundsätzliche Aussagen zu treffen habe.[316] Beim Abschnitt "Gemeineigentum und Privateigentum" strich der VVA im Eigentumsartikel 113 den ersten Satz, weil der zweite eine ähnliche Aussage mache. Die Staffelung der Erbschaftssteuer wurde auf Hoegners Antrag hin nicht mehr postuliert (Art. 114/2). Im Abschnitt "Landwirtschaft" fand der Art. 120 eine neue Version, der dieser Bevölkerungsgruppe

"durch Anwendung des technischen Fortschritts auf ihren Lebensbereich, Verbesserung der Berufsausbildung, Pflege des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens und Förderung der Erzeugung und des Absatzes ein menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle"[317]

gewährleisten helfen solle.[318]

Die Staatssekretäre Krehle und Pfeiffer regten die Abänderung des bedeutenden Sozialartikels 123/3 an, der ursprünglich allen Arbeitslosen Unterhalt durch die Arbeitslosenversicherung gewähren wollte, jetzt lediglich nur noch das Recht auf Fürsorge einräumt.[319] Bürgermeister Wimmer beantragte an Stelle des Mitspracherechtes das Mitbestimmungsrecht für Arbeitnehmer in den sie betreffenden Fragen, was Billigung fand (Art. 129).[320] Bei den Übergangs- und Schlußbestimmungen wurde im Art. 131 auch die Vereidigung der im Offentlichen Dienst stehenden Angestellten vorgesehen und im folgenden Artikel noch die Aufhebung der Bayerischen Verfassung vom 14. August 1919 angenommen.

In der 13. und 14. Sitzung führte der Vorbereitende Verfassungsausschuß in zweiter Lesung die Endredaktion des Verfassungsentwurfes durch, der wegen der Durchnumerierung eingeschobener Artikel auf deren 140 angewachsen war.[321] Beide Zusammenkünfte dienten "vornehmlich redaktionellen Zwecken und einer stilistischen Überprüfung des Textes."[322] In seiner 14. Sitzung, die am 3. 5. 1946 stattfand, billigte der Ausschuß den von der Militärregierung geforderten "Bericht des bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses an die Bayerische Verfassunggebende Landesversammlung." Bereits kurz darauf sandte Ministerpräsident Hoegner vorerst einen "Vorläufigen Bericht über den Vorbereitenden Bayerischen Verfassungsausschuß"[323] an die Militärregierung, in dem es nach dem Vorstellen der Mitarbeiter bezeichnenderweise heißt:

"Der Verfassungsentwurf, den diese Kommission der Militärregierung unterbreiten wird, ist also nicht eine von der Bayerischen Staatsregierung gemachte Vorlage, sondern ein Werk dieses autonomen Ausschus-

ses, in welchem sich Vertreter der 3 großen Parteien befinden."324)

Hoegner hat damit seinen zweifelsohne vorherrschenden Einfluß bei der Verfassungsgenese beschwichtigt. Der von ihm geleitete Vorbereitende Verfassungsausschuß konnte dem Military Government bis 20. Mai und später der VLV weit mehr vorlegen, als mit Schreiben vom 8. 2. 1946 von US-General Muller gefordert wurde: eine komplette Staatsverfassung. Militärregierung und Verfassunggebende Landesversammlung erhielten:

- einen Bericht des VVA
- eine einschlägige Verfassungsbibliographie als Anlage 1
- einen Verfassungsentwurf als Anlage 2
- den Vorschlag einer 2. Kammer als Anlage 3
- den Vorschlag der Institutionalisierung eines Staatspräsidenten als Anlage 4

Damit war die Arbeit des VVA nicht beendet, was in der einschlägigen Publikation jedoch verbreitet wird.325)

Am 24. Juni 1946 tagte dieser zum 15. Mal in der Bayerischen Staatskanzlei, um gemäß einer Rede General Clay's Überprüfungen an der geplanten Verfassungskonzeption vorzunehmen. Dieser hatte auf einer Länderratssitzung am 4. 6. 1946 erklärt:

"Indem wir erwarten, daß diese Verfassungen starke politische Einheiten aus den verschiedenen Staaten bilden werden, dürfen wir nicht außer acht lassen, daß sie Vorkehrungen für diese Staaten enthalten müssen, die erforderlichen Machtbefugnisse an eine Bundesregierung abzutreten, sobald diese eingerichtet ist. Solange eine Bundesregierung nicht besteht, muß Vorsorge getroffen werden, solche Machtbefugnisse dem Rate der Ministerpräsidenten abzutreten."326)

Während Hoegner in einem Art. 141 die Reichskompetenzen bis zur Bildung eines Bundesstaates vorläufig dem Bayerischen Ministerpräsidenten übereignen wollte,[327] erhob Scharnagl ernsthafte Bedenken gegen diese Führerstellung. Nach einer angeregten Diskussion schälte sich schließlich der von allen akzeptierte Kompromiß heraus:

"Bis zur Errichtung einer Bundesregierung ist der Bayerische Ministerpräsident ermächtigt, Zuständigkeiten des Staates Bayern auf den Gebieten der auswärtigen Beziehungen, der Wirtschaft, des Geldwesens und des Verkehrs dem Rate der Ministerpräsidenten der Staaten der US-Zone abzutreten."[328]

Diese ergänzende Bestimmung wurde der Militärregierung zur Billigung vorgelegt. Damit endete die Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses. Seine zentralen Arbeitsschwerpunkte bestanden, neben der allgemeinen Beratung des HE, darin, die von Nawiasky eingebrachten und von der CSU unterstützten neuen Institutionen "Staatspräsident" und "Senat"artikelweise zu optimieren und in den Verfassungsentwurf möglichst einzubauen, was Hoegner nicht zulassen wollte. Sie kamen als Anlagen der VLV zu. Stabilisierung und Profilierung des Instituts "Staatsregierung" sind unbestreitbar Nawiaskys Werk. Hoegner und Wimmer haben im Sinne der SPD erfolgreich das verbesserte Verhältniswahlrecht und die Einführung einer 10 %-Klausel bei Wahlen vertreten; dadurch wird eindeutig die Kabinettsbildung erleichtert, wenn Splitterparteien nicht in den Landtag einziehen können. Während alle VVA-Mitglieder die vom Ministerpräsidenten geforderte Verbotsmöglichkeit verfassungsfeindlicher Parteien einhellig begrüßten, setzte sich andererseits die Auffassung der Christlich-Sozialen Union durch, auf die Erstellung eines Volkswirtschaftsplanes zu verzichten und das Einspruchsrecht des Staates auszuschließen, wenn Maßnahmen der Planung zuwiderliefen, weil in so

einem Falle die Staatsregierung ohnehin eingreifen werde. Bei allen Sitzungen herrschte die Tendenz vor, daß nicht nach parteipolitischen, sondern nach sachlichen Gesichtspunkten die Verfassungskonzipierung vorzunehmen sei.

14. Der Verfassungsentwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses im Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Landesversammlung

Auf Weisung der Amerikanischen Militärregierung durfte das bayerische Volk am 30. Juni 1946 seine Verfassunggebende Landesversammlung wählen, welche "nicht die Rechte eines vorläufigen Landtages" besaß und "der bayerischen Staatsregierung als beratende Körperschaft"[329] ersatzweise für den aufgelösten Bayerischen Beratenden Landesausschuß dienen sollte. Bei einer Wahlbeteiligung von 72,1 % der Wahlberechtigten - der Landkreis Illertissen brachte es auf 57,4 % -[330] "kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß mancherorts die Wähler den ihnen zusagenden Platz im neuen Parteiengebilde noch nicht gefunden haben und daher von der Wahl ferngeblieben sind."[331]

Wahlergebnis nach Parteien:[332]

	CSU	SPD	KPD	WAV	FDP
%	58,3	28,8	5,3	5,1	2,5
Sitze	109	51	9	8	3

Ministerpräsident Hoegner nahm das für die SPD enttäuschende Wahlergebnis zum Anlaß, um Demission nachzusuchen, da ihm von der Wählerschaft nicht das erforderliche Vertrauen entgegengebracht worden sei und der Ruf nach Ablösung vernommen werden könne. Das MG lehn-

te sein Gesuch mit der lakonischen Begründung ab, daß diese Wahlen für den durch die Militärregierung eingesetzten Ministerpräsidenten und sein Kabinett keine Bedeutung hätten.[333] In der ersten feierlichen Zusammenkunft des Plenums der Verfassunggebenden Landesversammlung wurde nach dem proportionalen Verteilerschlüssel ein Verfassungsausschuß gebildet, dem 13 CSU- und 6 SPD-Mitglieder, 1 KPD- und 1 WAV-Abgeordneter angehören sollten. Die Christlich-Soziale Union verzichtete jedoch auf einen Sitz, "um im wichtigsten aller Ausschüsse, dem Verfassungsausschuß, auch der kleinen Gruppe der Freien Demokratischen Partei eine Mitarbeit zu ermöglichen."[334] Außerdem nominierten alle Parteien noch Ersatzleute. Die Ausschußmitglieder hießen:

Dr. Krapp Lorenz (CSU), Vorsitzender
Dr. Ehard Hans (CSU), I. Schriftführer
Dr. Hundhammer Alois (CSU)
Kaiser Albert (CSU)
Dr. Müller Josef (CSU)
Pfeuffer Adolf (CSU)
Prechtl Wolfgang (CSU)
von Prittwitz und Gaffron Friedrich (CSU)
Schacher Peter (CSU)
Dr. Schwalber Josef (CSU)
Dr. Semler Johannes (CSU)
Zahn Josef (CSU)
Seifried Josef (SPD), Stellvertreter des Vorsitzenden
Fischer Wilhelm (SPD)
Dr. Hoegner Wilhelm (SPD)
Pittroff Johann (SPD)
Roßhaupter Albert (SPD)
Wimmer Thomas (SPD)
Schirmer Hermann (KPD)
Loritz Alfred (WAV)
Dr. Dehler Thomas (FDP), II. Schriftführer

als Sachverständiger:
Prof. Dr. Nawiasky Hans, mit beratender Stimme

Prof. Hans Nawiasky konnte für den Verfassungsausschuß mit Stimmenmehrheit zugelassen werden. Methodisch

gesehen ging der VA artikelweise vor, wobei Zusammenhänge mit anderen Passagen ohne weiteres aufgedeckt werden konnten.[335] Ähnlich wie bei den Verhandlungen des VVA soll auch hier gemäß der Gliederung des Verfassungsentwurfes verfahren werden.

In der 28. Sitzung des VA regte Dr. Hundhammer an, endlich die wiederholt angesprochene Präambel der Verfassung voranzustellen - Dr. Lorenz Krapp hatte den ersten bedeutenden Vorschlag für einen feierlichen Vorspruch gemacht -, damit "die Vorausschickung von ein paar grundlegenden Gedanken dem ganzen Verfassungswerk eine Art Rahmen"[336] gäben. Weitere Formulierungen wurden eingebracht, wobei es bei der folgenden Zusammenkunft zu einem längeren Disput darüber kam, ob man mit den Worten "Im Namen Gottes, des Allmächtigen"[337] beginnen könne. Die meisten Redner lehnten diese Festlegung ab und einigten sich auf die endgültige Formulierung, zu der Nawiasky den Passus "eingedenk seiner mehr als tausendjährigen Geschichte"[338] beitrug. Im Art. 2 des VE[339] setzte man "Träger der Staatsgewalt ist das Volk"[340] ein, damit nicht, wie in der ursprünglichen Kodifizierung, ausdrücklich alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe und der transzendentale Bezug dadurch verloren ginge. Hier zeigt sich bereits, ähnlich wie bei der Präambel, der christlich fundierte Einfluß der CSU-Politiker auf die Verfassungsentstehung, die in ihrem Programm des Jahres 1945 "die aus tausend Wunden blutende Heimat im Geiste des Christentums und einer wahren sozialen Gesinnung wieder"[341] aufzurichten beabsichtigten. Als neuer Artikel 2a wurde zur weiteren Charakterisierung des Frei- und Volksstaates dem Antrag Hoegner stattgegeben: "Bayern ist ein

Rechts-, Kultur- und Sozialstaat. Er dient dem Gemeinwohl."[342] Eine dringende Notwendigkeit schien die Einfügung eines Artikels zu sein, der die Gleichstellung der Deutschen in Bayern mit den bayerischen Staatsangehörigen beinhalte, weil ein Gesetz über die bayerische Staatsangehörigkeit gerade das Entwurfsstadium durchmachte und die vielen Flüchtlinge vorerst voll integriert werden mußten. Im ersten Abschnitt des VE kamen nach Vorschlägen des Schweizer Staatsrechtslehrers noch Zusätze über die Gliederung des Staatsgebietes in Kreise, Bezirke und die gemeindliche Selbstorganisation in das Verfassungskonzept, damit "wir hier eine vollkommene Übersicht über die territoriale Gliederung des Staates haben."[343] Als Überschrift konnte er ebenfalls "Die Grundlagen des Bayerischen Staates"[344] durchsetzen. In der 2. Sitzung des VA verhandelten die Ausschußmitglieder u. a. die Einrichtung und Zuständigkeit des Bayerischen Staatsgerichtshofes, der später die Bezeichnung Verfassungsgerichtshof bekam. Hoegner und Nawiasky verwiesen auf die Tragweite der dort zu fällenden politischen Entscheidungen, wenn es um Verfassungsstreitigkeiten gehe. Josef Seifried hielt den Art. 8/1 des VE für überflüssig, weil später der Bereich "Verfassungsstreitigkeiten" geregelt sei. Im 2. Abschnitt "Landtag" setzte sich Nawiasky dafür ein, "daß der Landtag nicht aus einer bestimmten Zahl von Abgeordneten besteht, sondern variabel ist."[345] Damit wird der Bevölkerungsfluktuation im Staat Rechnung getragen, was durch ein Landeswahlgesetz modifiziert werden kann. Die SPD-Fraktion verlangte und setzte bei vier Gegenstimmen die Herabsetzung der Wählbarkeit vom 30. auf das 25. Lebensjahr durch.[346] Neben dem allgemeinen Konsens zum Verbot radikaler politischer

Parteien herrschte Dissens darüber, wer diesbezüglich Antrag beim Verfassungsgerichtshof stellen könne. Sehr realistisch führte Berichterstatter Roßhaupter im Gegensatz zu Dr. Ehard aus, daß im VE die Antragsberechtigung zu eng gezogen sei, da nur die Regierung diese besitze. Zweifelsohne ist das ein unbefriedigender Zustand, wenn an eine Regierungsbildung gedacht wird, bei der die Hinzunahme einer extremen Partei die Bedingung ist, ohne die ein auf Parlamentsmehrheit sich stützendes Kabinett nicht mehr zusammengestellt werden kann. Nach eingehender Erörterung wird dem Art. 11/2 (VE) der Zusatz eingebaut, daß auch eine im Parlament vertretene Partei den Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung der Verfassungskonformität einer Wählergruppe anrufen könne.[347] Hermann Schirmer von der KPD wandte sich in der 5. VA-Sitzung gegen den Art. 18/1 des VE, der es gestattet, daß auf Verlangen der Staatsregierung die Öffentlichkeit aus Landtagssitzungen verbannt wird.[348] Diese offensichtliche Beschneidung parlamentarischer Zuständigkeit wurde dadurch korrigiert, daß diesem Bedürfnis eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten zustimmen müsse. Eine für die parlamentarische Demokratie wesentliche Feststellung traf Thomas Dehler, der auf die Obstruktionsmöglichkeit legislativer Arbeit von seiten der Opposition hinwies, wenn zur Beschlußfähigkeit der Volksvertretung auf die Anwesenheit von zwei Drittelnder Mitglieder des Landtages insistiert werde.[349] Bald einigten sich die Ausschußmitglieder einstimmig darauf, daß die einfache Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder das Parlament arbeits- und beschlußfähig mache, wovon die z. B. bei Verfassungsänderungen vorgesehene Ausnahme unberührt bleibt (BV Art.

23/3).[350] Durch interfraktionellem Antrag wurde der Art. 24 des VE im Sinne der Bamberger[351] und der Weimarer Verfassung geändert, nach dem die Immunität des Abgeordneten ruht, wenn er "bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen worden ist."[352] Eingeschränkt haben auch die Mitarbeiter des VA das ursprüngliche Privileg, Strafverfahren und Haft gegen ein Mitglied des Landtages durch Beschluß der Volksvertretung auszusetzen. Dies gilt nur noch "für die Dauer der Tagung".[353] Dadurch rationalisierten sie das im Kampf der Parlamente gegen die Krone errungene Vorrecht. Dr. Hundhammer vertrat die bemerkenswerte Auffassung: "Es soll nicht unter allen Umständen jemandem zu jedwedem Unternehmen ein Freibrief gegeben werden, bloß deswegen, weil er sich im Besitze des Ausweises als Abgeordneter befindet."[354] Über den Art. 29 des VE, der das Recht der Wahlprüfung dem Verfassungsgerichtshof zuspricht, gab es verschiedene Meinungen. CSU, SPD und FDP befürworteten in der 1. Lesung die bisherige Fassung, während Schirmer von der KPD gleich eingangs den Antrag stellte: "Die Wahlprüfung obliegt dem Landtag oder einem von ihm eingesetzten Ausschuß."[355] Er begründete dies damit, daß die Volksvertretung die zuständige Instanz dafür sei und dieses Recht nicht abgetreten werden solle. In der 19. Sitzung des VA einigte man sich überraschend auf das Wahlprüfungsrecht des Landtages. Nur in zweifelhaften Fällen, in denen die Gültigkeit einer Wahl bestritten wird, solle der Bayerische Verfassungsgerichtshof entscheiden.[356] Alle anderen Artikel des Abschnittes "Der Landtag" verblieben im wesentlichen in der Fassung des VE. In seiner 22. Sitzung erörterte der Verfassungsausschuß erstmals

ausführlich die Frage einer 2. Kammer; während die CSU deren Institutionalisierung favorisierte, stieß sie mit ihren Vorschlägen bei SPD und KPD auf zum Teil schroffe Ablehnung. Dr. Ehard umriß als Berichterstatter weitgehend Bedeutung und Aufgabe eines Senates.

"Die Zweite Kammer soll vor allem - ich will es so nennen - ein Stabilisierungsfaktor sein. Sie soll ein Gegengewicht gegen das bloß parteipolitische Denken und den bloß parteipolitischen Aufbau der Repräsentation des Volkes bilden. Sie soll einen Schutz vor übereilten Beschlüssen, vor Zufallsbeschlüssen und Zufallsergebnissen gewähren. . . Was die Tätigkeit dieses Senats oder dieser Zweiten Kammer anlangt, so sagte ich schon, daß sie als Vollzugsorgan nicht in Frage kommt, dagegen aber in erster Linie und hauptsächlich als begutachtendes Organ, wobei man dann daran denken könnte, ganz allgemein diesen Senat dazu zu berufen, zu Gesetzesvorlagen der Staatsregierung auf deren Ersuchen gutachtlich Stellung zu nehmen."[357]

In seinen weiteren Ausführungen sprach er dieser Institution das Recht zu, "gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz begründete Einwendungen"[358] zu erheben. Diese andere Art und Weise der Repräsentation des Volkes veranlaßte Hoegner zu der Feststellung, daß seine Fraktion gegen alles sei, was einem Senat ähnele; er konzidierte jedoch eine begutachtende Körperschaft, die in e i n e m Verfassungsartikel abzuhandeln sei.[359] Wimmer und Roßhaupter lehnten entschieden die Möglichkeit ab, daß die Mehrheit der 2. Kammer einen Volksentscheid herbeiführen könne, während ansonsten große Barrieren davor gesetzt sind. Die Verhandlungsatmosphäre entspannte sich erst, als Alois Hundhammer nach einer Fraktionssitzung erklärte:

"Der Senat, an dessen Beratung wir jetzt herangehen, soll nicht den Zweck haben, die Erste Kammer, den Landtag politisch zu korrigieren. Es soll vielmehr ein Organ geschaffen werden, das eine beratende und begut-

achtende Tätigkeit ausübt. . . Im Senat sollen in erster Linie Persönlichkeiten mit besonderer Lebenserfahrung, mit besonderen Sachkenntnissen zur Sprache kommen und sie sollen, ohne daß dieser Senat eine formelle, beschlußmäßige Einflußnahme ausübt, durch das Gewicht ihrer Sachkenntnis Einfluß gewinnen. Die strittige Frage des Volksentscheides, die gestern zu einer lebhaften Diskussion Anlaß gegeben hat, ist insofern wohl jetzt beseitigt, als aufgeklärt ist, daß von meiner Fraktion auf diesen Punkt kein entscheidender Wert gelegt wird."[360]

Richard Scheringer hielt weiterhin eine 2. Kammer für überflüssig und schlug im Namen der KPD-Fraktion anstelle dessen die Errichtung von Fachausschüssen bei den einzelnen Ministerien vor, welche die Regierung bei Gesetzesvorlagen beraten könnten.[361]

Bei der detaillierten Behandlung des Sonderabschnittes "Senat" fanden die späteren Art. 34 - 42 der BV breite Zustimmung,[362] ohne bedeutsam von der Tischvorlage abzuweichen, die Prof. Nawiasky und Hans Ehard formuliert hatten.[363] Selbst die von den beiden Herren vorgeschlagene Zusammensetzung dieser Kammer war kein großer Streitpunkt. Auf Verlangen der SPD-Fraktion wurden den Religionsgemeinschaften 2 Vertreter abgezogen und den Wohltätigkeitsorganisationen dazugezählt, so daß erstere vier und letztere fünf Senatoren haben sollten. In der 7. Sitzung der VLV beantragten jedoch CSU und auch SPD erfolgreich,den freien Berufen 1 Vertreter abzuziehen zugunsten der Kirchen.[364] Über eine Mindestrepräsentation der Frauen konnte allerdings kein Einvernehmen erzielt werden.[365]

Im Abschnitt "Die Staatsregierung" haben die Ausschußmitglieder fast alle Artikel des VE ohne Modifizierungen übernommen.[366] Dazu kamen 2 Absätze zum Artikel 44 und der Art. 48 der Bayerischen Verfas-

sung. Der Schweizer Staatsrechtslehrer ging in seinen Ausführungen auf die im VE ausgedrückte gestärkte Position des Ministerpräsidenten ein und machte den Vorschlag, dennoch dem parlamentarischen Prinzip durch einen weiteren Absatz bezüglich des Mißtrauensvotums eine Tür zu öffnen. "Der Ministerpräsident kann jederzeit von seinem Amt zurücktreten. Er muß zurücktreten, wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen."[367] Letztlich entscheidet im parlamentarischen Regierungssystem das Verhältnis des Ministerpräsidenten zur Regierungspartei bzw. -koalition über Stabilität oder Instabilität der Exekutive. Über die Frage des Staatsnotstandes und des daraus resultierenden besonderen Verhältnisses von Bürger und Gemeinwesen gab es ausführliche Debatten im VA.[368] Alle Redner waren sich einig in der Zielsetzung, den Staat schützen zu wollen, gleichzeitig aber die schützenswürdige Sphäre des Individuums so weit wie möglich zu respektieren. Sonderbarerweise trägt dieser Artikel 48 der BV dieselbe Numerierung wie der entsprechend gravierendere der Weimarer Verfassung.

Dr. Ehard meinte, daß es zweckmäßig sei, einen eigenen Abschnitt über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof zu erstellen, was Ministerpräsident Hoegner ausdrücklich befürwortete. Der folgenden Beratung lag ein entsprechender Entwurf von Prof. Hans Nawiasky zugrunde. Dieses Konzept enthielt fast alle Passagen, die in die neue Bayerische Verfassung in der 12. Sitzung des VA inkorporiert werden konnten. Später fand noch Art. 65[369] Aufnahme, der diesem Gericht ausdrücklich die Zuständigkeit bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen ein-

räumt. Bei der Besprechung des Abschnittes "Gesetzgebung" haben lediglich 2 Artikel eine Modifizierung erfahren, während die übrigen im großen und ganzen wörtlich gebilligt werden konnten. Nachdem die Institutionalisierung des Senates beschlossen worden war, bekam der Art. 47 des VE den Zusatz, daß auch der Senat neben der Staatsregierung, dem Parlament und dem Volk Gesetzesinitiative besitze.

Verfassungsänderungen sollten besonderen Kriterien und Erschwernissen unterworfen werden. Dieser Grundtenor beherrschte schon die entsprechende Sitzung im VVA. Hoegner und Genossen stellten daher den Antrag, der später angenommen wurde, daß Verfassungsänderungen, "die dem demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen",[370] unzulässig seien. Begründet hat dies die SPD-Fraktion mit den leidigen Erfahrungen des Ermächtigungsgesetzes von 1933, das Hitlers Diktatur ermöglicht und die Volksherrschaft beseitigt habe.[371] Dr. Ehard wandte zu Recht ein, daß die im Verfassungsentwurf (Art. 50/2)verlangte Mehrheit der Stimmberechtigten beim Volksentscheid möglicherweise zu hoch sei. Sicherlich könnte aus Gründen vorhandener politischer Apathie oder aus Bequemlichkeit manche notwendige Verfassungsänderung blockiert werden trotz der qualifizierten 2/3-Mehrheit in der parlamentarischen Körperschaft. Alle Fraktionen einigten sich daher auf die Formulierung: "Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung bedürfen einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl. Sie müssen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden."[372] Es genügt daher die einfache Mehrheit der Abstimmenden, wenngleich man sich kaum der These Dr. Dehlers anschließen kann, der feststellte: "Wer nicht abstimmt,

stimmt zu, das kann man präsumieren."[373] Im Bereich des Verwaltungsabschnittes fügten die Ausschußmitglieder auf Anregung von Nawiasky nach der Annahme der VE-Artikel die späteren Art. 77 über die Organisation der Staatsverwaltung, Art. 79 über das Staatshaushaltsdeckungsprinzip und Art. 81 über die Sicherung des Wertbestandes des staatlichen Grundstockvermögens hinzu.[374] Sie orientierten sich an der Bamberger Verfassung.[375] Auf Antrag Nawiaskys erweiterte man den Haushaltsplanartikel 78 der BV um 2 neue Absätze. Demgemäß werden alljährlich Kosten für bewilligte Institutionen und "zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen des Staates"[376] stets ohne lange Debatte in den Haushaltsplan eingebracht. Etaterhöhungen durch Landtagsbeschluß sind auf Wunsch der Staatsregierung nochmals zu beraten. Der Abschnitt "Rechtspflege" des VE konnte ebenfalls akzeptiert werden.[377] Vorangestellt haben ihm die Verfassungsausschußmitglieder den neuen Leitartikel: "Die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts gelten als Bestandteil des einheimischen Rechts."[378] Mit diesem Bekenntnis paßte sich die Staatspersönlichkeit Bayern den internationalen Gepflogenheiten rechtlicher Beziehungen zwischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten an. Das im VE angedeutete Recht der Richter, "alle Gesetze daraufhin zu prüfen, ob sie auf verfassungsmäßige Weise bekanntgemacht worden sind,"[379] wurde auf ein richterliches Verfassungsprüfungsrecht ausgedehnt. Besonders Carl Lacherbauer setzte sich für dieses Verfassungsprinzip ein.[380]

Mit dem Abschnitt "Das Beamtentum", der die neue Überschrift "Die Beamten" bekam,[381] schließt der I. Hauptteil. Hier gab es zwei Modifizierungen von

VE-Artikeln. Hoegner und Ehard setzten sich dafür ein, den Zugang zu öffentlichen Ämtern nach charakterlicher Eignung, der Befähigung und Leistung der Bewerber offen zu halten.[382] Im neuen Art. 96 der BV hat der VA das Postulat nach Verfassungstreue im Öffentlichen Dienst präziser formuliert als im VE. Somit ist es allen Beamten aufgegeben, sich stets "zum demokratisch-konstitutionellen Staat zu bekennen."[383]

Im zweiten Hauptteil, der die Grundrechte und Grundpflichten betrifft, fällt auf, daß die Verfassungsgeber 6 neue Artikel inkorporiert haben, die im VE nicht enthalten waren. Es handelt sich dabei um die Art. 98, 100, 104, 105, 111 und 112 der Bayerischen Verfassung. Sie betreffen die Möglichkeiten der Grundrechtseinschränkungen und der Popularklage,[384] die Achtung der Menschenwürde durch Legislative, Exekutive und Judikative,[385] die alten Rechtsgrundsätze "nulla poena sine lege" und "ne bis in idem",[386] ferner das Asylrecht für Ausländer,[387] die Pressefreiheit[388] und das Brief-, Post- und Fernsprechgeheimnis.[389] Mit diesen f u n d a m e n t a l e n Zusätzen bekam die Ausgestaltung der Verfassung wesentliche Elemente eines freiheitlich demokratischen Rechtsstaates hinzu, der einen breiten Freiheitsraum für das Individuum schaffen wollte. Auch in diesen Sitzungen klang der Grundtenor bei allen Fraktionen an, daß man in dieser Verfassung alle Ansatzpunkte für eine Diktatur beseitigen, die Demokratie stärken und den Einzelmenschen schützen müsse. Hans Nawiasky regte in der 16. Sitzung des VA die Neugliederung des Verfassungskonzeptes an, die den vier Hauptteilen ein Eigengewicht geben solle, das ihnen von der Sache her zustünde.

"Es ist ganz richtig, daß man die Grundrechte und Grundpflichten in einem eigenen Hauptteil heraushebt und dann das, was das Gemeinschaftsleben betrifft, gewissermaßen als selbständigen Teil diesem Teil an die Seite stellt. Der nunmehrige Vierte Hauptteil gewinnt ein höheres Relief, wenn man ihn mit 'Wirtschaft und Arbeit' überschreibt als eine Charakterisierung des sozialen Staates. Es ist wichtig, daß man das bei der obersten Gliederung der Verfassung betont; wir zeigen damit, daß wir eine neue Auffassung des Staates zum Ausdruck bringen wollen."390) Der Vorschlag fand einhellige Billigung. Im Abschnitt "Ehe und Familie" fügte der Verfassungsausschuß auf Anregung des CSU-Abgeordneten Wolfgang Prechtl dem VE noch einen Artikel hinzu, der neben dem Erziehungsrecht der Eltern den Religionsgemeinschaften einen angemessenen Einfluß bei der Kindererziehung sichert. Bei seinen Ausführungen stellte er die traditionelle Stärke der Kirche als Erziehungsfaktor heraus und wies auf deren Bedeutung im Bereich der Gewissensbildung hin.391) Nur der KPD-Abgeordnete Schirmer stimmte dagegen; er vertrat beharrlich die Meinung, daß "den Kirchen oder Religionsgemeinschaften ein besonderes Recht in der Frage der Erziehung"392) nicht eingeräumt werden müsse, zumal ihnen die Ausübung des Religionsunterrichts in der Schule gewährleistet sei. Beim Abschnitt "Bildung und Schule" setzte sich im VA ebenfalls die ausgearbeitete Konzeption des VE durch, von dem einzelne Artikel aus dem Bereich "Einzelperson" Übernahme fanden.393) SPD- und CSU-Fraktion einigten sich auf die Umformulierung der obersten Bildungsziele, deren erstes nun "Ehrfurcht vor Gott" ist;394) im 3. Absatz von Art. 131 setzten sich Dr. Schwalber und Dr. Hoegner mit ihrem Vorschlag durch, daß zu den antinationalsozialistischen Zielen auch die Erziehung der Kinder "im Geiste der Demokratie, in der Liebe zur bayerischen Heimat und zum deutschen Volk und im Sinne

der Völkerversöhnung"[395] gehöre.[396] Wegen der historischen Verdienste der Kirche um das Schul- und Bildungswesen nahm der VA auf Initiative des CSU-Abgeordneten Prechtl die Erweiterung des Art. 94 des VE um den Satz vor: "Auch die anerkannten Religionsgemeinschaften und weltanschaulichen Gemeinschaften sind Bildungsträger".[397] Einen Absatz 3 fügte der Verfassungsausschuß dem Art. 134 der BV hinzu. Nachdem Dr. Dehler (FDP) und Herr Schirmer (KPD) nicht das Verbot der Errichtung von Privatvolksschulen, aber auch nicht Gemeinschaftsschulen als Regelschulen durchsetzen konnten,[398] wurde die Möglichkeit der Institutionalisierung privater Volksschulen vorgesehen unter der Voraussetzung, daß keine entsprechende konfessionelle oder weltanschauliche Schule vorhanden sei.[399] Alois Hundhammer begründete diese Notwendigkeit mit dem treffenden Hinweis, daß wegen des allgemeinen Vorhandenseins der Konfessionsschule einer Minderheit die Errichtung einer eigenen Schule gestattet sein müsse, selbst wenn es große Opfer koste.[400] Auf Anraten von Nawiasky nahm der VA den Vorschlag an, Gründung, Aufbau und Verwaltung der Universitäten dem Staat zu übertragen, wovon kirchliche Hochschulen nicht tangiert würden. Eine Debatte löste der Zusatz aus, daß ausnahmsweise andere Träger mit staatlicher Genehmigung ebenfalls Hochschulen betreiben könnten.[401] Ein rein kirchliches Privileg gibt es daher nicht mehr. Aus Kostengründen scheint sich die Neugründung privat betriebener Universitäten selbst zu beschränken.

Der Abschnitt "Religion und Religionsgemeinschaften" des VE fand die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Verfassungsausschusses, welcher von der Grundintention geleitet war, das staatskirchenrechtliche

Verhältnis Bayerns analog zu den Abmachungen von vor 1933 zu regeln.[402] Wegen der Verächtlichmachung von Priestern und Religion in der nationalsozialistischen Zeit[403] hielten es die Ausschußmitglieder auf Anregung der CSU für nötig, zum Schutze der Geistlichen, der Religionsgemeinschaften und des Beichtgeheimnisses den Art. 144 in die BV aufzunehmen.[404] Die zweite Neuerung in diesem Abschnitt betrifft die Mitsprache der Kirchen bezüglich der Friedhöfe. Nawiasky schlug den Art. 53/2[405] der Schweizer Verfassung und den § 19/III/IV der Bamberger Verfassung[406] zur Übernahme in die BV vor, was sinngemäß geschah.[407]

Im IV. Hauptteil "Wirtschaft und Arbeit" benannte der VA den 1. Abschnitt in "Die Wirtschaftsordnung" um.[408] Das Verschwinden des Wortes Planwirtschaft als Überschrift und des Art. 113 des VE ging auf den Einspruch der Besatzungsmacht zurück.[409] Anstelle dessen entlehnte der VA Bestimmungen der WV[410] zum Schutze von Klein- und Mittelbetrieben durch den Art. 153 der BV. Um die Krisis der Volkswirtschaft in den Nachkriegsjahren zu überwinden, einigte man sich auf die staatliche Überwachung der Bedarfsdeckung bei lebensnotwendigen Gütern (Art. 152 BV), ließ aber gleichzeitig den liberalistischen Ansatz der Marktwirtschaft in den Art. 151/2 der BV eingehen.[411] CSU und KPD brachten noch zwei zusätzliche Artikel ein, die einerseits das Selbstverwaltungsrecht der Wirtschaft proklamieren, andererseits das Verbot des Zusammenschlusses von Unternehmen zu Kartellen und Konzernen aussprechen.[412] Besonders der Aspekt möglicher transzonaler Betriebsverflechtungen erregte Argwohn im VA. Abschließend ist festzustellen, daß der VE-Artikel 115 ersatzlos der Streichung verfiel,

welcher die Beteiligung der Kommunen am Genossenschaftswesen vorsah.

Auch beim Abschnitt "Das Eigentum" konnten alle wesentlichen Passagen des Verfassungsentwurfes zum Teil leicht geändert inkorporiert werden. Auffällig ist dagegen im Sozialisierungsartikel der neue Absatz 3, der die Privatisierung von Gemeineigentum vorsieht, wobei zum Beispiel an die Bildung einer Aktiengesellschaft gedacht werden kann, die einen Staatsbetrieb ablöst.[413] Einstimmig verabschiedete der VA in 1. und 2. Lesung einen nicht im VE vorgesehenen Artikel zum Schutz des geistigen Eigentums bei Urhebern, Erfindern und Künstlern. Mit dem Abschnitt "Die Landwirtschaft" weist die Bayerische Verfassung eine Besonderheit auf, welche die dominierende Rolle dieses Erwerbszweiges im Staat reflektiert. Ihr sind immerhin 3 Artikel mit 8 Absätzen gewidmet. Zum Vorentwurf traten auf Vorschlag Dr. Schlögls 3 Absätze hinzu. Der eine postuliert vom land- und forstwirtschaftlichen Grund und Boden den Dienst an der Gesamtheit des Volkes, während der andere die Einführung eines Befähigungsnachweises für Landwirte vorsieht.

"Dann wird endlich einmal die merkwürdige Auffassung vom Bauern verschwinden, wie man sie heute immer wieder im Radio und in allen möglichen Zeitungen verbreitet findet. Wenn irgend etwas als dumm bezeichnet werden soll, so nimmt man gewöhnlich einen Bauern her."[414]

Der dem Bayerischen Bauernverband nahestehende Politiker überzeugte auch die Verfassungsausschußmitglieder von dem notwendigen Einbau eines Absatzes zur Sicherstellung eines angemessenen Einkommens in der Landwirtschaft, das "durch eine den allgemeinen Wirtschaftsverhältnissen entsprechende Preis- und

Lohngestaltung sowie durch Marktordnungen"[415] erreicht werde. An dieser Stelle sei daran erinnert, daß marktordnende und planwirtschaftliche Gedanken vorrangig aus Gründen der Bewältigung der Not in Staat und Gesellschaft nach einem verlorenen Krieg die Runde machten und kaum sozialistische Motive vermutet werden können.[416]

Ein weiteres Charakteristikum der Bayerischen Verfassung ist der bereits im Vorentwurf enthaltene Abschnitt "Die Arbeit", welcher den Menschen in der arbeitsteiligen Gesellschaft mit all den Interdependenzen erfaßt, die dem modernen humanen Sozialstaat zu eigen sein sollten. Neben der wörtlichen bzw. sinngemäßen Übernahme aller entsprechenden Passagen des Verfassungsentwurfes beantragte die CSU-Fraktion erfolgreich die Aufnahme des Art. 166/1 der BV, der die Arbeit als Quelle des Volkswohlstandes unter staatlichen Schutz stellt. Auf Anregung von Schlögl und Hoegner wird als neuer Artikel der Anspruch aller auf "eine ausreichende Sozialversicherung im Rahmen der Gesetze"[417] aufgenommen,[418] was der damalige Bayerische Ministerpräsident als "eine Art neues Menschenrecht"[419] bezeichnete. Die KPD konnte in der 29. Sitzung des VA noch nicht ihr Anliegen durchsetzen, daß der 1. Mai als gesetzlicher Feiertag Verfassungsrang erhält, weil dies ein Präzedenzfall für andere Feiertage sein könne. Dagegen erreichten SPD und CSU die Erweiterung des Mitbestimmungsrechtes für Arbeiter, damit diese "in Unternehmungen von erheblicher Bedeutung einen unmittelbaren Einfluß auf die Leitung und Verwaltung der Betriebe"[420] haben sollten. Mit diesem Programmsatz hat die BV ein noch heute aktuelles Anliegen artikuliert, wel-

ches im neuen Betriebsverfassungsgesetz nicht diese weitgehende Regelung fand.

Aus 11 Artikeln, es sind sieben mehr als im Verfassungsentwurf, besteht der Abschnitt "Schluß- und Übergangsbestimmungen";[421] er enthält "Vorschriften sehr verschiedener Natur und Tragweite. . . von denen man annahm, daß sie sich zur Eingliederung in den eigentlichen Text der Verfassung nicht gut eigneten."[422] Folgende Zusatzbestimmungen nahm der VA auf:[423]

- den Beitritt zu einem demokratischen deutschen Bundesstaat
- den Rechtscharakter von Körperschaften der Wirtschaft
- die Kompetenzabgabe an Gemeinschaftseinrichtungen der US-Zone oder deutscher Staaten
- das Recht zum Abschluß von Staatsverträgen
- die Fortgeltung früher geschlossener Staatsverträge
- die Gültigkeit von Entnazifizierungsgesetzen
- die Wiederherstellung der ehemaligen Regierungsbezirke auf Eingabe der CSU, SPD, WAV und KPD des Stadtrates von Landshut

Die als Anlage zum VE eingereichten Artikel über den Staatspräsidenten wurden in der 8., 27., 28., 29., 30. und 31. Sitzung des Verfassungsausschusses behandelt. Alfred Loritz (WAV) bemerkte treffend, nachdem die CSU-Fraktion den Einbau des Staatspräsidenten in

den Abschnitt "Die Staatsregierung" verlangt hatte, und Hoegner daraufhin einen anderen Tagesordnungspunkt vorschlug:[424]

"Glauben Sie, daß der Komplex dadurch erleichtert wird, daß man ihn immer wieder auszuschalten versucht und erst an den Schluß stellt? Man müßte beherzt endlich einmal den ganzen Fragenkomplex, Staatspräsident, Zweite Kammer usw. ventilieren."[425]

Schließlich stand am 2. September in der 27. Sitzung des VA der Staatspräsident vorrangig auf der Tagesordnung. Dr. Ehard begründete diese CSU-Vorlage und orientierte sich weitgehend an der Konzeption, die Nawiasky dem VVA vorgetragen hatte.

"Der Staatspräsident soll nach außen die staatsrechtlich sichtbare Repräsentation der Eigenstaatlichkeit, der staatlichen Selbständigkeit bilden. Das hat, wie ich gleich betonen möchte, mit Separatismus ganz und gar nichts zu tun. . . Er soll im bayerischen Staatsgefüge selbst einen festen Punkt bilden, der dem Staatsgefüge Stabilität verleiht oder die Stabilität sichert. Er soll mehr im Hintergrund bleiben und selten aus der Reserve hervortreten. Er soll vor allem dann eingreifen, wenn schwierige politische Situationen überbrückt werden müssen, wenn es gilt, einen Ausgleich herbeizuführen oder einen Staatsnotstand zu beheben."[426]

Wilhelm Hoegner, der mit seiner Fraktion ursprünglich gegen die Institutionalisierung eines Staatspräsidenten gewesen ist, glaubte jedoch, "daß die Einrichtung des Staatspräsidenten geeignet sein kann, die föderative Struktur Deutschlands künftig zu stärken."[427] Hans Nawiasky betonte die unabdingbare Notwendigkeit dieser Repräsentativperson, weil im Falle eines Regierungsrücktritts ansonsten die nötige Autorität im Staate fehle. "Es ist weiter darauf zu verweisen, daß die Schaffung eines Staatspräsidenten in kritischen Zeiten sich geradezu als schicksalentscheidend für den betreffenden Staat erweisen kann."[428] Schließlich legte der Schweizer Staatsrechtslehrer noch die Kon-

stellation einer möglicherweise fehlenden Parlamentsmehrheit für die Exekutive dar; in dieser Situation könne das Staatsoberhaupt die Volksvertretung auflösen und dem Volkssouverän die Entscheidung über die Zusammensetzung eines neuen Landtages übertragen. Die FDP sah von allem Anfang an im "Staatspräsidenten ein Hemmnis für die erstrebenswerte Zusammenfassung aller deutschen Kräfte".[429] Mehr zentralstaatliche Ideen verfolgend,[430] lehnte die KPD ebenfalls den Staatspräsidenten ab. Für die WAV,[431] aber auch für andere Ausschußmitglieder schien dessen Position in Analogie zur Weimarer Verfassung noch zu stark zu sein, was nach einigen Artikeländerungen nicht mehr stimmte. Wie sehr die Meinungen innerhalb der Parteien schon im VA auseinandergingen, zeigt nach dem Umschwenken Roßhaupters und Hoegners[432] zum CSU-Antrag das Abstimmungsergebnis über die Staatspräsidentenanklage vor dem Verfassungsgerichtshof, welche mit nur 10 Stimmen bei 9 Enthaltungen Annahme fand.[433] Das Schicksal des Staatsoberhauptes entschied sich in der Verfassunggebenden Landesversammlung.

In den Verfassungsausschußsitzungen hat die CSU keineswegs ihre Majorität ausgenutzt, um ihre Programmatik in die Verfassung einseitig einzubauen. Unter Berücksichtigung der zehn Punkte der Christlich-Sozialen Union, die in einem Rundschreiben ihres Landesausschusses am 31. Dezember 1945 veröffentlicht wurden, rangen ihre Vertreter in allen Sitzungen um einen breit angelegten Kompromiß, der allen Parteien die Zustimmung ermöglichen sollte. Große Widerstände verspürte sie bei der Problematik des Staatspräsidenten in der WAV, FDP, KPD, SPD und nicht

zuletzt in den eigenen Reihen,die Josef Müller anführte. Die Sozialdemokratische Partei, ursprünglich Gegnerin einer Zweiten Kammer überhaupt, akzeptierte schließlich das von Hans Ehard und Nawiasky ausgearbeitete neue Senatsmodell einschließlich des vorgeschlagenen Zahlenschlüssels für die Vertreter der Verbände und sonstiger Institutionen. Längere Debatten kamen wegen der von FDP und KPD geforderten Ablösung der Konfessionsschulen und Privatschulen auf; die beiden großen Parteien befürworteten jedoch beide Schularten und regelten das Verhältnis zu den Religionsgemeinschaften wegen ihrer historischen Verdienste noch entgegenkommender, als es die WV vorsah. Im IV. Hauptteil des VE milderte die CSU gemeinwirtschaftliche Perspektiven zugunsten der Privatwirtschaft ab. Das Herausstellen der Verfassungsgerichtsbarkeit durch einen eigenen Abschnitt und das Verbot von Verfassungsänderungen, die der freiheitlich demokratischen Grundordnung widersprechen, verstärken den Eindruck, welch hohe Bedeutung die Mitglieder des VA der Sicherung der parlamentarischen Demokratie in Bayern zumaßen.

15. Der Entwurf der Bayerischen Verfassung in den Plenarsitzungen der Verfassunggebenden Landesversammlung

Beim quantitativen Vergleich der Arbeit des Verfassungsausschusses mit jener der Landesversammlung ist festzustellen, daß die Protokolle der 37 Ausschußsitzungen zur Bewältigung der Haupt- und Feinarbeit bei der Verfassungsentstehung auf 808 DIN A4 Seiten niedergeschrieben sind, während das Plenum für sei-

ne Legislativfunktion bei 10 Sitzungen mit 242 Seiten auskam. Hier bestätigt sich wieder einmal der im Parlamentarismus der Moderne anzutreffende Regelzustand, daß die wesentliche und entscheidende Arbeit in den Ausschüssen wahrgenommen wird, in denen zum Teil spätere Entscheidungen schon vorweggenommen werden.

In den Beratungen des I. Hauptteiles "Aufbau und Aufgaben des Staates" gaben CSU, SPD, FDP, KPD und WAV ihre Stellungnahmen zum VE des Verfassungsausschusses ab. Die beiden großen Parteien unterstrichen die Vorzüge des vorhandenen Konzeptes. Thomas Dehler bemängelte für die FDP-Fraktion die Überbetonung der bayerischen Staatlichkeit, die durch einen Staatspräsidenten gegeben sei.[434] Auch habe man durch die stabile Konstruktion der Staatsregierung den Träger der Volkssouveränität, das Parlament, von seiner permanenten Kontrollfunktion entbunden.[435] Der Verfassungsentwurf müsse sich zu Gesamtdeutschland bekennen.[436] Die KPD- und WAV-Abgeordneten sprachen sich gegen den Staatspräsidenten wegen der schlechten Erfahrungen in der Weimarer Zeit aus und übten Kritik an der 10 %-Klausel bei Landtagswahlen.[437] Schirmer faßte für die Kommunistische Partei deren Stellungnahme zusammen:

"Die Ablehnung der Einheit des Reiches, wie sie in der Ablehnung unseres Antrags zum Ausdruck gekommen ist; die eigene Staatsangehörigkeit in Bayern; dieses verschleierte Mehrheitswahlsystem; die Ausschaltung der Opposition; den Senat als Kontrollorgan; den Staatspräsidenten und schließlich die Ernennung des Ministerpräsidenten auf 4 Jahre, dann haben wir erst das richtige Bild von der Entwicklung, wie sie sich bereits jetzt wieder offenbart. Diese Entwicklung lehnen wir ab."438)

Eine solche negative Bilanz ging an den tatsächlichen Kodifikationen im VE vorbei. Weder wurde die

Reichseinheit abgelehnt, das Mehrheitswahlsystem durch die Hintertür eingeführt, die Opposition ausgeschaltet noch der Regierung für 4 Jahre ein Freibrief erteilt. Uranliegen der für die Verfassungsentstehung Verantwortlichen war die optimale Ausgestaltung eines Staatsgrundgesetzes für das Regierungssystem einer parlamentarischen Demokratie nach der totalen Katastrophe des II. Weltkrieges. Am Staatspräsidenten schieden sich jedoch die Geister innerhalb der CSU. Im Namen einer Reihe von Fraktionskollegen gab Dr. Rindt am 12. September 1946 folgende Erklärung ab:

"Bei aller Bejahung des Charakters der Verfassung als Ausdruck der bayerischen Staatspersönlichkeit, die auch wir verfechten, lehnen wir die Institution eines Staatspräsidenten ab. Diese bedeutet eine Überspitzung der Autorität der Staatsführung und hindert eine gesunde, dynamische Weiterentwicklung des politischen Lebens."439)

Op den Orth ergänzte in derselben Sitzung für die SPD-Fraktion: "Den Staatspräsidenten lehnt die Mehrheit der Fraktion der Sozialdemokratie ab. Ein Fraktionszwang wurde nicht ausgeübt."[440] In der folgenden namentlichen Abstimmung entschieden sich 84 Abgeordnete für und 85 gegen den Staatspräsidenten, 4 enthielten sich.[441] Bei den Abstimmungen über den ersten Hauptteil wurde auf Antrag von CSU und SPD die Zusammensetzung des Senates so geändert, daß die freien Berufe 4 Vertreter und die Religionsgemeinschaften 5 Vertreter wählen können. Im Abschnitt "Die Staatsregierung" beschloß die Verfassunggebende Landesversammlung auf Antrag der CSU im Art. 44/3 der BV den Satz einzufügen: "Während dieser Zeit kann der Landtagspräsident vom Landtag nicht abberufen werden."[442] Im Absatz 5 schlug sich ebenfalls die Formulierung der Christlich-Sozialen Union nie-

der. Alle anderen Artikel fanden vorerst unverändert Annahme.[443] Die "Grundrechte und Grundpflichten" bilden analog zur Weimarer Verfassung den II. Hauptteil der BV. Bei der Erörterung der Frage, ob sie voranzustellen seien, ließen sich die Verfassungsausschußmitglieder von folgenden Erwägungen leiten:

"Die Grundrechte und Grundpflichten setzen das Bestehen eines geordneten Staates voraus, sie befassen sich in der Hauptsache mit den Rechten und Pflichten des Staatsbürgers, sie können sich nur im Rahmen des Staatslebens auswirken, ja sie müssen sich sogar unter Umständen gegen den staatlichen Machtanspruch durchsetzen. Auch muß erst ein Staat vorhanden sein, ehe man eine Verfassung schaffen kann. Es ist daher logisch richtig, zuerst die Organisation des wiedererstandenen bayerischen Staates auszubauen und dann die Grundrechte und Grundpflichten in diesem Bau aufzustellen und zu sichern."[444]

Dagegen läßt sich auch die Meinung vertreten, daß zuerst der Mensch mit seinen natürlichen Rechten steht, bevor er sich staatlich organisiert. In Anerkennung vorstaatlicher Rechte folgt der Staatsaufbau, ähnlich wie es das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beinhaltet. Die Bayerische Verfassung kennt den umgekehrten Weg.

Dr. Alois Hundhammer und Dr. Wilhelm Hoegner unterstrichen in der 2. Sitzung der VLV den Wert der in die Verfassung aufgenommenen Grundrechte. "Zwölf Jahre Schreckensherrschaft und blutige Tyrannei waren nötig, um dem deutschen Volk den Wert der Freiheitsrechte, dieser unvergänglichen Werte, wieder zum Bewußtsein zu bringen."[445] Der KPD-Fraktion reichten "die Voraussetzungen für eine wirklich demokratische fortschrittliche Verfassung noch nicht"[446] aus, zumal diese die Einheit des deutschen Volkes gefährde. Trotzdem wollen sie d e n Artikeln, wie im VA, zustimmen, welche nicht wieder gemäß der Verfassung eingeschränkt werden können. WAV[447] und FDP[448] er-

klärten sich mit den Formulierungen der Grundrechte und Grundpflichten weitgehend einverstanden. Am 20. September 1946 akzeptierte die Verfassunggebende Landesversammlung mit großer Mehrheit die Art. 98 - 123, nachdem keine Abänderungsanträge gestellt worden waren.

Bei der Beratung des III. Hauptteiles "Das Gemeinschaftsleben" standen wiederum die beiden großen Parteien zu ihren im Verfassungsausschuß erreichten, oft kompromißhaften Kodifizierungen. Der FDP-Abgeordnete Linnert und die KPD-Fraktion traten entschieden für die Gemeinschaftsschule ein, welche die Sozialdemokraten "um der Erhaltung des Schulfriedens willen"[449] nicht weiter forderten. Ähnlich wie im Verfassungsausschuß bemühten sich FDP und KPD erfolglos um die Nichtzulassung privater Schulen.[450] Ein Antrag Scheringer und Fraktion fand ebenfalls nicht die Mehrheit, wonach alle Religionsgemeinschaften den Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts erhalten sollten, jedoch die Trennung von Kirche und Staat alsbald zu verwirklichen sei.[451] Mit großer Mehrheit akzeptierte die VLV die Art. 124 - 150 der Bayerischen Verfassung.

Der IV. Hauptteil "Wirtschaft und Arbeit" des BV-Entwurfs des VA enthält viele Normierungen, die dem modernen Sozialstaat zur Ehre gereichen, wenn sie nicht als bloße Programmsätze zu verstehen sind. Sie stellen "eine Synthese zwischen persönlicher Initiative und Einordnung in die Gesamtheit",[452] zwischen privatwirtschaftlich liberalen und planwirtschaftlich sozialen Ideen her. Daher führte Johann Pittroff (SPD) als Berichterstatter für diesen Verfassungsteil aus:

"Ausreichende materielle Sicherheit kann dem Volke nur durch die wirtschaftliche Entfaltung aller sozialökonomischen Kräfte gegeben werden. Die Entfaltung kann aber nicht willkürlich und planlos geschehen, sondern nur durch eine neue Wirtschaftsform in Deutschland, durch den Sozialismus unter demokratischer Kontrolle."[453]

Keinesfalls wollte Pittroff darunter eine staatlich geplante Zwangswirtschaft verstanden wissen,[454] sondern, wie viele andere, einen Ausweg aus der Not der Zeit suchen. In der folgenden Aussprache nahm Dr. Schlögl Stellung für die CSU, welche die Verbindung von Privat- und Gemeinwirtschaft begrüße. "Es wäre ein Verbrechen, heute und für die spätere Zukunft dem Privatkapitalismus allein das Wort zu reden."[455] Der Redner wies dabei auf die leidige Erfahrung mit der Großindustrie in der Ära des Nationalsozialismus hin, der seinem Wort in keiner Weise gerechtgeworden sei, sondern namenloses Elend hinterlassen habe. Daran anknüpfend unterstrich der SPD-Sprecher Gustav Schiefer den Kompromißcharakter verschiedener Artikel in den Abschnitten "Wirtschaftsordnung" und "Arbeit",[456] woran die CSU adäquaten Anteil habe. Die KPD-Fraktion begann mit Betrachtungen über die "Entwicklungsphase des deutschen kapitalistischen Systems"[457] zum Imperialismus des Hitlerregimes. Hauptanliegen sei es, in der Verfassung Vorkehrungen zu treffen, damit das Volk aller Not entbehre, was in verschiedenen Artikeln versucht, aber letztlich doch nicht erreicht werde.[458] Die WAV vermißte einen eigenen Abschnitt über den Mittelstand[459] und bemängelte den großen Teil programmatischer Erklärungen des IV. Hauptteiles, was nicht ganz von der Hand zu weisen ist. Artikel 151, 153, 157, 160, 161, 164 - 168 und 176 der Bayerischen Verfassung enthalten tatsächlich Programmsätze, welche dem Staatsbürger keine unmittelbar geltenden und vor einem Gericht

einklagbaren Rechte verleihen. Georg Schneider erklärte für die FDP, daß nur ein Wirtschaftssystem mit dem freien Spiel der Kräfte Not und Elend in Deutschland beseitigen werde. "Wir halten als Ziel unseres politischen Wollens die Freiheit der Persönlichkeit für das Erstrebenswerte. Aus dieser Blickrichtung heraus fordern wir eine freie Wirtschaft."[460] CSU und SPD beantragten erfolgreich die Novellierung der Art. 152, 153, 156, 160, 163/4,[461] in denen die staatliche Überwachung der Bedarfsdeckung, der Schutz der Klein- und Mittelstandsbetriebe, das Kartell- und Konzernverbot, das Sozialisierungspostulat und die Zweckbestimmung des Bauernlandes geregelt sind. Der FDP gelang es nicht, den Artikel über die Bildung von Bedarfsdeckungsgebieten streichen zu lassen. Der Initiative von KPD und SPD auf Übernahme des 1. Mai als gesetzlichen Feiertag stimmte das Plenum zu.[462] Ansonsten wurden alle Artikel des letzten Hauptteiles gemäß der Vorlage des Verfassungsausschusses ohne wesentliche Änderungen übernommen. Sowohl die Präambel als auch die Schluß- und Übergangsbestimmungen fanden in der 7. Sitzung der Verfassunggebenden Landesversammlung Annahme, und bei der 3. Lesung am 20. September 1946 vorerst Verabschiedung.[463] Nicht ganz überraschend stellte am selben Tag Alois Hundhammer und Genossen erneut den Antrag, im I. Hauptteil einen 4. Abschnitt "Der Staatspräsident" wieder einzurichten, nachdem in der CSU-Fraktion ein Mehrheitsbeschluß zustande gekommen war. In der Begründung erwähnte Hundhammer neben den bereits vor der ersten Ablehnung ins Feld geführten Argumenten die Bedeutung Bayerns für den Föderalismus in Deutschland.

"Ein zweiter Grund ist der, daß wir für ein starkes Bayern eintreten. Ich glaube, dieser letztere Grund

ist ja wohl der entscheidende Hintergrund in dem Für und Wider. Wir halten ein starkes Bayern im Interesse des deutschen Volkes und des gesamteuropäischen Friedens für notwendig."464)

Dr. Josef Müller, der sich offen gegen einen Staatspräsidenten aussprach, hatte in der CSU "den Fraktionszwang endgültig beseitigt und konnte einen hauchdünnen Sieg erreichen."[465] Alle anderen Parteien blieben bei ihren alten Vorbehalten.[466] Mit 87 zu 81 Stimmen erfolgte bei 2 Enthaltungen abermals die Ablehnung, womit in Bayern die Entscheidung zuungunsten eines Staatspräsidenten gefallen war. Weniger aus Gründen der Institution eines Staatsoberhauptes, sondern wegen der sich damit assoziierenden Negativfigur Hindenburg und möglicher Nachfolger in Bayern, der Problematik der Einheit Deutschlands und der Rivalitäten zwischen Hundhammer - Josef Müller - Hoegner kam es zu diesem zweiten Beschluß.[467] Bei der folgenden namentlichen Gesamtabstimmung über den Entwurf der Bayerischen Verfassung entschieden sich in der 3. Lesung: 134 Stimmen dafür, 18 dagegen, 2 Enthaltungen. Trotzdem mußte am 26. Oktober 1946 erneut über dieses Staatsgrundgesetz in der Verfassunggebenden Landesversammlung beraten und votiert werden.

Bei den Plenarsitzungen in der Verfassunggebenden Landesversammlung versuchten die kleinen Parteien WAV, KPD und FDP erfolglos, die existenzbedrohende 10 %-Klausel zu Fall zu bringen. Es muß allerdings konzidiert werden, daß dieser Prozentsatz eindeutig zu hoch gegriffen war, was das Dritte Gesetz zur Änderung der Bayerischen Verfassung vom 19. Juli 1973 bestätigt. Sie drückten auch ihr Unbehagen wegen der erschwerten Kontrollfunktion des Parlaments gegen-

über der Regierung aus, die weitgehend sicher eine Legislaturperiode amtieren könne. SPD und CSU bejahten auch im Plenum privat- und gemeinwirtschaftliche Elemente in der Nationalökonomie, während die Freien Demokraten ihre liberalistische These vom freien Spiel der Kräfte nicht durchsetzen konnten. Die Grundrechte und Grundpflichten fanden dagegen breite Zustimmung bei allen Parteien. Bezeichnend ist die Tatsache, daß es der SPD und der CSU auch in dieser entscheidenden Schlußphase um den breiten Konsens bei der Artikelabfassung ging, damit weite Kreise der Bevölkerung von ihrer Verfassung angesprochen werden, die nicht für eine Partei, sondern für das ganze Volk konzipiert ist. Jede Verfassung muß von ihrer Grundintention her a l l e Bürger umfassen wollen gleichsam als einigendes Band, das den Staat zusammenhält, will sie von Bestand sein.

16. Der Einfluß der Amerikanischen Militärregierung auf die Bayerische Verfassung

Gemeinhin wird angenommen, daß die Besatzungsmacht bei der Verfassungsentstehung kaum oder nur unwesentlich mitgewirkt habe. Wenn Dr. Hoegner dem Verfasser gegenüber[468)] und in einem Aufsatz erklärt hat, daß "der Einfluß der Besatzungsmacht auf die Gestaltung der Bayerischen Verfassung von 1946. . . häufig überschätzt"[469)] werde, zeugen verschiedene Dokumente und Vorgänge vom Gegenteil. Abgesehen davon, daß in der Proklamation Nr. 2 vom 19. September 1945 bereits von der "Schaffung demokratischer Einrichtungen" gesprochen wird, die nach dem traditionellen Verständnis der Amerikaner nur Institutionen einer parlamentarischen Demokratie sein konnten und

durften,[470] schrieb die bereits erwähnte Direktive vom 4. 2. 1946 vor, die sinngemäß von der Militärregierung Bayerns mit Schreiben vom 8. 2. 1946 an Hoegner weitergeleitet wurde, daß die Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses bis spätestens 20. Mai in dreifacher Ausführung mit deutschem und englischem Text bei dem RMG einzureichen sei.[471] Von allem Anfang an behielt sich das US-Hauptquartier das Recht zur Mißbilligung der Länderverfassungen in folgenden Fällen vor:

- bei undemokratischen Bestimmungen
- bei Aussagen, die der amerikanischen und alliierten Politik entgegengesetzt sind
- bei der Präjudizierung zukünftiger Reichsstruktur

Wegen der Wichtigkeit dieses gesetzten Rahmens der Besatzungsmacht wird dieser Text hier im Originalwortlaut nochmals aufgeführt:

"The Office of Military Government for Germany (U. S.) reserves the right to disapprove a Land constitution in whole or in part because of provisions which are undemocratic, contrary to American or Allied policies, or prejudicial to the future structure of the Reich."[472]

Ministerpräsident Hoegner und andere Kabinettsmitglieder standen in regelmäßigem Kontakt zum Amt der Militärregierung in Bayern, um auch Fragen und Probleme der Verfassungsgestaltung zu klären.[473] Daß keine besondere Einflußnahme von der Besatzungsmacht auf den Vorbereitenden Verfassungsausschuß ausging, lag in der eigentlichen Aufgabenstellung dieses Gremiums begründet, nämlich nicht etwa einen Verfassungsentwurf zu konzipieren, sondern Materialien für eine Verfassung zu sammeln, wenngleich beides geschehen ist. Am 11. Juni 1946 ordnete das RMG an,

daß der Vorbereitende Verfassungsausschuß, dessen Mitglieder geglaubt hatten, ihre Arbeit schon zum Abschluß gebracht zu haben, in einer weiteren 15. Sitzung Verbesserungen an den Verfassungsentwurfsarbeiten vornehmen solle.[474] Auftragsgemäß entwarfen daher dessen Mitglieder den schon weiter oben zitierten 141. Artikel des Verfassungsentwurfes. In der Eröffnungssitzung der VLV machte General Muller darauf aufmerksam, daß durch die verantwortungsbewußte Ausarbeitung der Verfassung die Grundlage dafür geschaffen werde, damit das Staatsvolk "einen echten demokratischen Geist" in Zukunft entfalten könne.[475]

In der 2. Sitzung des Verfassungsausschusses - ein amerikanischer Beobachter konnte bei allen 37 Zusammenkünften anwesend sein -, machte Dr. Hoegner auf die Vorschrift aufmerksam, "daß der künftigen Gestaltung Deutschlands nicht vorgegriffen werden darf."[476], was die Verantwortung der USA für Deutschland als Ganzes unterstreicht, obwohl damals keine alliierte Wiedervereinigungskonzeption vorhanden war. Interessanterweise geht aus einer offiziellen Stellungnahme General Mc Narney's in der "Neuen Zeitung" vom 24. 6. 1946 hervor, daß "die Bildung eines Staatenbundes in der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone"[477] vorstellbar sei, wenn General Clay mit den Sowjets zu keiner Einigung komme. Über das Staatsgebiet macht die Bayerische Verfassung deshalb keine konkreten Aussagen, weil mit der Frage der Rheinpfalz und des Kreises Lindau die Aufmerksamkeit der Militärregierung hervorgerufen worden wäre.[478] Beide Gebiete gehörten gemäß Proklamation Nr. 2 nicht zur US-Besatzungszone. Aufsehen erregte wiederum eine Rede Clays

vor dem Länderrat, in der es um die Angleichung der 3 Verfassungen in Bayern, Württemberg-Baden und Groß-Hessen bezüglich der Grundrechte ging.

"Angesichts der Bedeutung einer künftigen Betrachtung Deutschlands als ein Ganzes, möchte ich empfehlen, daß Sie Ihren verfassunggebenden Landesversammlungen anraten, es sei wünschenswert, diesen einen Abschnitt in allen drei Verfassungen mit vernünftiger Einheitlichkeit zu machen."[479]

Die Militärregierung für Bayern sah sich genötigt, dies so zu interpretieren, daß, wie in den Verfassungen der einzelnen Staaten der USA, auch in den drei Ländern der amerikanischen Zone diese Kodifizierungen ähnlich und nicht widersprechend sein sollten. Weiter rügte das MG noch 2 Artikel des Verfassungsentwurfes: die fehlende Harmonisierung bezüglich der deutschen Staatsbürgerschaft und die Einschränkungsmöglichkeit der Freiheit der Person durch Gesetz, die unverletzlich sei.[480] Daraufhin überprüfte Hoegner den hessischen und württembergischen Verfassungsentwurf, um die "vernünftige Einheitlichkeit"[481] herbeizuführen. Er machte mit Schreiben vom 12. August 1946 dem VA den Vorschlag, zwei weitere Verfassungsartikel zu beachten,[482] welche unter den Nummern 104 und 105 in der Bayerischen Verfassung Aufnahme fanden.[483] Mißlungen ist der Versuch, die Planwirtschaft zu inkorporieren. "Dazu ist zu sagen, daß dieser Plan an dem Widerspruch der amerikanischen Militärregierung gescheitert ist."[484] Ähnlich erging es den Art. 115 und 117 des HE über die staatliche Regelung des Geld- und Kreditwesens und des Außenhandels.[485] Der Art. 94/2 bekam auf Anregung der Besatzungsmacht den Zusatz, daß den Bürgern "nach ihrer Befähigung und ihren Leistungen"[486] staatliche Ämter offenstehen. In der 30. Sitzung des VA berichtete Dr. Hoegner von dem Wunsch des RMG, daß das Entna-

zifizierungsgesetz vom 5. 3. 1946 durch die Verfassung nicht berührt werden dürfe. Bayern könne im Rahmen seiner Zuständigkeit auch Staatsverträge abschließen.[487] Abgesehen davon, daß die amerikanischen Stellen den späteren Art. 98 über die Grundrechte und Grundpflichten abgeändert wissen wollten,[488] verlangten Militärregierung, Kriegsministerium und Auswärtiges Amt nach der Plenarsitzung der Verfassunggebenden Landesversammlung, die in 3. Lesung am 20. September 1946 die Bayerische Verfassung verabschiedet hatte, noch Abänderungen:

"Die Artikel 11, 12, 22, 25, 36, 44, 48, 68, 111, 177, 184, 185 des Entwurfes der bayerischen Verfassung erhielten auf Anregung der Militärregierung eine von den Beschlüssen der Verfassunggebenden Landesversammlung vom 20. September 1946 abweichende Fassung. Der bisherige Art. 179 wurde aus dem gleichen Grunde gestrichen und dafür der jetzige Art. 179 eingesetzt."[489]

Der Vertreter der Militärregierung, Mr. Wells, interpretierte in der 35. Sitzung des Verfassungsausschusses die Wünsche des MG.[490]

Folgende ergänzende Abänderungen zur BV fanden Zustimmung:[491]

Art. 11
(2) . . .Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, insbesonders ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen.

Art. 12
(1) Die Grundsätze für die Wahl zum Landtag gelten auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Art. 22
(1) Der Landtag verhandelt öffentlich. Auf Antrag von 50 Mitgliedern oder der Staatsregierung kann mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder die Öffentlichkeit für die Behandlung eines bestimmten Gegenstandes ausgeschlossen werden. Sie muß aus-

geschlossen werden, wenn und solange es die Staatsregierung zur Begründung ihres Antrags auf Ausschluß der Öffentlichkeit verlangt. . .

Art. 36
(1) Die Senatoren werden von den zuständigen Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts nach demokratischen Grundsätzen gewählt. . .

Art. 44
(1) Der Ministerpräsident wird von dem neu gewählten Landtag spätestens innerhalb einer Woche nach seinem Zusammentritt auf die Dauer von vier Jahren gewählt.

Art. 48
(1) Die Staatsregierung kann bei drohender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung das Recht der öffentlichen freien Meinungsäußerung (Art. 110), die Pressefreiheit (Art. 111), das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis (Art. 112) und die Versammlungsfreiheit (Art. 113) zunächst auf die Dauer einer Woche einschränken oder aufheben.

(2) . . .Bestätigt der Landtag mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl die getroffenen Maßnahmen, so wird ihre Geltung um einen Monat verlängert.

Art. 68
(2) a) Der Gerichtshof setzt sich zusammen: in den in Art. 61 geregelten Fällen aus einem der Präsidenten der bayerischen Oberlandesgerichte, acht Berufsrichtern, von denen drei dem Verwaltungsgerichtshof angehören, sowie zehn weiteren Mitgliedern, welche vom Landtag gewählt werden;

Art. 98
Folgende Erklärung wurde zu Protokoll gegeben: Dadurch, daß die möglichen Einschränkungen der Grundrechte in der Verfassung selbst niedergelegt sind, wird der Gesetzgeber stärker gebunden, als wenn der Verfassungsgerichtshof eine beliebige Reihe von Ausnahmen von den verfassungsmäßigen Bestimmungen durch Einzelentscheidungen zulassen würde.

Art. 111
(1) Die Schlußworte "und dazu sachlich Stel-

lung zu nehmen" wurden gestrichen.

Art. 177
(2) Hier mußten die Worte "von der Staatsregierung" herausgenommen werden, damit diese nicht Schiedssprüche in Arbeitsstreitigkeiten für allgemein verbindlich erklären kann.

Art. 179
Die in dieser Verfassung bezeichneten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Körperschaften, Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft und Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher (Art. 34, 36, 154, 155, 164) sind keine öffentlichen Behörden und dürfen keine staatlichen Machtbefugnisse ausüben. Zwangsmitgliedschaft bei ihnen ist ausgeschlossen.

Folgende Erklärung wurde zu Protokoll gegeben: Satz 2 über den Ausschluß der Zwangsmitgliedschaft bezieht sich nicht auf die für vorübergehende Zwecke (Entwässerung, Flurbereinigung und dergl.) gebildeten Zwangsgenossenschaften.

Art. 184 bekam die Fassung:
Die Gültigkeit von Gesetzen, die gegen Nationalsozialismus und Militarismus gerichtet sind oder ihre Folgen beseitigen wollen, wird durch diese Verfassung nicht berührt oder beschränkt.

Gegen diese Wünsche des MG kann kaum etwas eingewendet werden; denn sie beinhalten ein Quäntchen mehr an Demokratie, als es bisher verfassungsmäßig niedergelegt war. Die Vorschrift, "Bürgermeister und Vertretungskörper" zu wählen, verhindert deren Einsetzung von oben. Im Art. 22 mußte ein Erschwernis zum Ausschluß der Öffentlichkeit bei Landtagssitzungen eingebaut werden. Auch die Verbände und öffentlichen Körperschaften sind gehalten, nach den Regeln innerverbandlicher Demokratie Senatoren zu delegieren. Gravierend wirkte sich der amerikanische Einfluß auf die Zusammensetzung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes aus. Ganz zu

Recht sah man es als mit demokratischen Grundsätzen unvereinbar an, wenn Landtagsabgeordnete als Mitglieder dieses Gerichts über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen mitbestimmen könnten, wie es geplant war. Anstelle dessen akzeptierte man den Vorschlag, Berufsrichter vom Parlament wählen zu lassen, die nicht Mitglieder der Volksvertretung oder des Senates sein dürfen. Mit diesem Grundsatz der Inkompatibilität wird der Gewaltentrennung Rechnung getragen. Ganz auf Streichung bestand das MG bezüglich des alten Art. 179, der vorsah, daß jeder bayerische Staatsangehörige die deutsche Staatsbürgerschaft beim Beitritt Bayerns zum deutschen Bundesstaat erhält, weil das einen Eingriff in die noch offene Rechtssphäre des zukünftigen Deutschland darstellt.

All diese vom VA in den Sitzungen vom 11. und 22. 10. 1946 vorgeschlagenen Änderungen, welche die Rechte des Individuums gegenüber dem Staat verfassungsmäßig besser absichern sollten, billigte das Plenum in seiner feierlichen 10. Abschlußsitzung am 26. 10. 1946. In namentlicher Abstimmung sprachen sich 136 Abgeordnete für und 14 gegen das Verfassungswerk aus. Die Gegenstimmen stammten von den drei kleinen Parteien FDP, WAV und KPD. General Muller teilte den Abgeordneten mit, daß die Militärregierung die vorgeschlagenen und vom Verfassungsausschuß durchgeführten Veränderungen überprüft und genehmigt habe. Er überreichte dem Präsidenten der Landesversammlung ein Genehmigungsschreiben des Militärgouverneurs Clay, das u. a. auch nachstehende Auflagen enthält:

"Die Genehmigung, die die Militärregierung für diese Verfassung gibt, muß selbstverständlich mit den internationalen Abkommen übereinstimmen, an denen die Regierung der Vereinigten Staaten beteiligt ist, sowie mit der Viermächte-Gesetzgebung und mit den Vollmachten, die sich die Militärregierung vorbehalten muß, um die grundlegenden Richtlinien für die Besatzung in die Tat umzusetzen. Außerdem muß darauf hingewiesen werden, daß die Militärregierung mit der Genehmigung der Verfassung in keiner Weise ihre Zustimmung zu einem Separatismus Bayerns oder eines anderen deutschen Staates erteilt. Der Gebrauch des Ausdruckes 'bayerischer Staatsangehöriger' wird daher nur anerkannt, wenn damit ein Staatsangehöriger Bayerns gemeint ist, der damit auch ein Staatsangehöriger Deutschlands ist, wie es durch den Alliierten Kontrollrat verwaltet wird, oder wie es später durch irgendeine deutsche Regierung verwaltet wird. In gleicher Weise muß der Wille, einem zukünftigen deutschen Bundesstaat beizutreten, als eine Anweisung an die Vertreter Bayerns ausgelegt werden, die später an den Beratungen über die zukünftige deutsche Regierung teilnehmen werden, aber nicht als ein Recht, die Teilnahme an irgendeiner Form der deutschen Regierung zu verweigern, ganz gleich, ob sie als Zwischenlösung von den alliierten Behörden oder in Form einer beständigen Regierung vom deutschen Volk in seiner Gesamtheit errichtet wurde."[492]

Die Konformitätsklausel zu internationalen Verträgen und dem Viermächtestatus hat unbestreitbar ihre Berechtigung. Allen separatistischen Spekulationen, von welcher Seite auch immer, erteilte Clay eine Absage, wenn er die bayerische Staatsangehörigkeit nur innerhalb der deutschen Staatsbürgerschaft konzidiert und Bayern die Verpflichtung auferlegt, einem zukünftigen deutschen Bundesstaat beizutreten. Problematisch wird es, wenn neben und über der Bayerischen Verfassung noch permanent Besatzungsrecht Geltung besitzt. In einem Schreiben vom 30. 9. 1946 des Amtes der Militärregierung für Deutschland wurden die Beziehungen zur deutschen Zivilregierung nach Annahme der Länderverfassungen klargestellt, die in einigen Punkten zusammengefaßt beinhalten:[493]

- zunehmende Selbstregierung der Deutschen
- Vorrangigkeit des Besatzungsrechtes bei Bedarf
- Demokratisierung der Parteien und anderer Institutionen
- Unabhängigkeit der Rechtspflege
- föderalistischer Staatsaufbau
- Förderung der wirtschaftlichen Einheit
- den jeweiligen Verhältnissen angepaßte Kontroll- und Zwangsmaßnahmen durch die Militärregierung, die in Form von Beobachtungen, Mißbilligungen, Entfernung von Personen aus dem Dienst bis hin zum Militärgerichtsverfahren Eingriffsmöglichkeiten besaß

Diese Beispiele zeigen, daß die Besatzungsmacht grundsätzlich die Bayerische Verfassungsnorm und -wirklichkeit respektieren konnte, aber nicht mußte. Mittels ihrer Vorbehaltsrechte kontrollierte sie weiterhin die gesamte Gesetzgebung und das öffentliche Leben in Bayern.[494)] Sie stellte sogar im Juni 1946 die Abhaltung der Wahlen zum 1. Bayerischen Landtag und den Volksentscheid über die Verfassungsannahme in Frage, weil der Entnazifizierungsprozeß zu langsam vonstatten ginge.[495)] Der von dieser ernsthaften Haltung erzeugte Druck und die Präsenz eines amerikanischen Offiziers bei Sitzungen der Verfassungsgremien[496)] machen deutlich, wie konsequent das RMG auf die Verfassungsgebung Einfluß nahm, selbst wenn sie oft nur von Wünschen, Anregungen und Erklärungen sprach. Außerdem setzte das Genehmigungsschreiben des amerikanischen Militärgouverneurs voraus, daß die in einer Anlage aufgeführten Änderungen bzw. Erklärungen bei den Artikeln 11, 12, 22, 25, 36,

44, 48, 68, 98, 111, 177, 179 und 184 Berücksichtigung fanden.[497] Außerdem war damals die politische und staatsrechtliche Lage keineswegs geklärt, wenn neben den bayerischen Verfassungsorganen der Länderrat, die Militärregierung in Bayern und der Alliierte Kontrollrat Ansprüche erheben und durchsetzen wollten. "Es herrschten zunächst geradezu verwirrende komplizierte Zuständigkeiten neben-und übereinander."[498]

Mißtrauen erweckte offensichtlich bei den Amerikanern manche Äußerung, die bayerische Politiker über ihren Freistaat, die bayerische Staatsangehörigkeit, die Position des geplanten Staatspräsidenten und den Beitritt zu einem deutschen Staat gemacht hatten, wenn das Schreiben vom 24. Oktober den möglichen Separatismus Bayerns erwähnt. Daher fällte Hoegner diesbezüglich nicht gerade das beste Urteil über den Militärgouverneur.[499] Recht einsichtig klingt auch seine Bemerkung über die zu oft verkannte Einflußnahme der amerikanischen Besatzungsmacht auf die Verfassungsentstehung - wer wollte es besser wissen -, wenn er als Berichterstatter im Verfassungsausschuß am 5. September 1946 feststellt: "Wir müssen uns darüber klar sein, daß wir nicht Herren unseres eigenen Geschickes sind, und müssen darnach trachten, den Wünschen der Militärregierung entgegenzukommen, weil von ihr die Genehmigung unserer Verfassung abhängt."[500] Gemäß seinem Wunsch, den auch die Militärregierung äußerte, nahm das bayerische Volk am 1. Dezember 1946 durch Volksentscheid mit 2 090 444 Ja-Stimmen bei 870 135 Gegenstimmen seine Verfassung an, die am 8. Dezember 1946[501] in Kraft trat.

Schlußbetrachtung

Wenn sich ein Volk eine neue Verfassung gibt, dann muß etwas Besonderes passiert sein: Krieg, Revolution, Okkupation, Gründung eines neuen Staates usw. Diese Stunde des Neuanfanges, sei es nach einer militärischen Niederlage oder aus freiem Entschluß, bietet gleichzeitig die Chance für die Normierung einer besseren Zukunft, falls die gesellschaftlichen, nationalen und internationalen Verhältnisse gebührend berücksichtigt werden. Warum sollte andererseits Bewährtes einfach über Bord geworfen werden? Die Schöpfer und Gestalter der Bayerischen Verfassung von 1946 haben sehr wohl an die deutsche und bayerische Rechtstradition angeknüpft. So lag es nahe, wesentliche Teile aus der Weimarer Verfassung wörtlich, sinngemäß oder ähnlich zu übernehmen. Auch die Bamberger Verfassung bot beispielhafte Stellen, während die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gelegentlich Berücksichtigung fand. Zweifelsohne muß Wilhelm Hoegner als der Vater der BV angesehen werden, der das Grundgebilde mit seinem Entwurf weitgehend nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 ausgearbeitet hatte und in den Gremien seine juristischen Kenntnisse und Erfahrungen bei der Ausgestaltung des Staatsgrundgesetzes erfolgreich einbringen konnte. Als nächster ist Hans Nawiasky zu nennen, dessen Einfluß allgemein unterschätzt wird. Mit seinem umfangreichen, staatsrechtlichen Wissen, das schon der Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern (14. 8. 1919) zugute kam, gestaltete er wesentliche Abschnitte aus, welche den Senat, die Regierung und Staatskanzlei, den Verfassungsgerichtshof, die Lan-

desverwaltung und die Verfassungsneugliederung in vier Hauptteile betrafen. An seinem Institut "Staatspräsident" konnte jedoch die knappe Mehrheit der Mitglieder der Verfassunggebenden Landesversammlung kein Wohlgefallen finden, den Reichspräsidenten der Weimarer Republik vor Augen habend. Hans Ehard, Alois Hundhammer und andere Parteifreunde traten beständig für den Senat, die Bekenntnisschule und die gesicherte Position der Religionsgemeinschaften im Staat ein, vermieden es jedoch, mit der Majorität der CSU ein einseitiges Verfassungswerk zu konzipieren. Unter der Prämisse des breiten Kompromisses entstand diese Verfassung, welche bei den führenden Vertretern der WAV, KPD und FDP auf Ablehnung stieß, verständlich, wenn man die existenzbedrohende 10 %-Klausel für kleine Parteien sieht, nicht verständlich, wenn daran das ganze Verfassungswerk scheitern sollte. Nicht nur Minoritäten sind schützenswürdig, sondern die Mehrheit hat ebenfalls ein Recht darauf, in einem stabilen Regierungssystem leben zu können. Unverkennbar gestaltete auch die Amerikanische Militärregierung diese Verfassung. Ihre Position als alliierte Besatzungsmacht wirkte sich vor allem dann zum Vorteil aus, wenn sie zum Wohle des Individuums auf die Einhaltung der demokratischen Grundsätze bei der Kodifizierung ein waches Auge hielt.

Die Bayerische Verfassung weist Neuerungen auf, die sie von der Weimarer und Bamberger Verfassung abhebt. Den Anregungen des im Jahre 1937 in Paris abgehaltenen internationalen Juristentages folgend, sieht sie das Verbot von Wählergruppen vor, welche die Existenz der freiheitlich demokratischen Grundordnung bedrohen. Um die Kabinettsbildung zu erleichtern und die

Staatsregierung für eine Legislaturperiode zu stabilisieren, werden drei Bestimmungen inkorporiert: Ausschaltung von Splitterparteien durch die 10 %-, jetzt 5 %-Klausel, Einführung des verbesserten Verhältniswahlsystems und Ausschaltung der parlamentarischen Vertrauensfrage gegenüber dem Ministerpräsidenten oder Minister, nachdem die Regierung einmal vom Landtag bei Amtsantritt bestätigt ist. Als einziges Bundesland besitzt Bayern mit dem Senat eine Zweite Kammer, die zwar nur Gesetzesinitiative und konsultative Befugnisse wahrnehmen darf; aber gerade sich auf Gutachten stützende Einwendungen fachkompetenter Personen und Institutionen sind heute notwendige Voraussetzungen der modernen Legislative in jedem politischen System. Die Gemeinden, Gemeindeverbände und die Landwirtschaft nehmen eine hervorragende Stellung ein, was daran liegt, weil die Kommunen mit ihrem Kompetenzbereich als Faktor politischer Bildung, und die Landwirtschaft als Garant für staatliche Existenz für wichtig eingeschätzt wurden. Durch die Einführung einer umfangreichen Verfassungsgerichtsbarkeit hat Bayern beispielgebend den Rechtsstaat ausgebaut, der Verfassungsänderungen verbietet, die den demokratischen Grundgedanken widersprechen und damit den unveränderlichen Verfassungskern berühren. Außerordentlich eindrucksvoll erscheint auch die breite Palette des Sozial- und Kulturprogramms. Zu den traditionellen Grundrechten treten neue hinzu: das Recht auf Arbeit, Ausbildung, Erholung und Naturgenuß.

Für die hohe Qualität dieser Verfassung spricht die Tatsache, daß innerhalb von 30 Jahren lediglich vier Verfassungsänderungen notwendig waren, während

das jüngere Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland schon über dreißig Revisionen über sich ergehen lassen mußte. Ganz im Sinne einer Verschränkung von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie postulierten die Schöpfer der BV, daß diese n u r mit einer 2/3-Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtages u n d dem positiven Ausgang eines Referendums geändert werden könne. Es ist bezeichnend, welch großes Vertrauen dem Volkssouverän nach zwölf Jahren nationalsozialistischer Herrschaft entgegengebracht wird, wenn er das politische Leben in Bayern durch Volksbegehren und Volksentscheid direkt mitgestalten kann. Diese Verfassung ist somit ein echtes,über den Parteien stehendes Staatsgrundgesetz des Volkes.

HEADQUARTERS
U. S. FORCES, EUROPEAN THEATER

September, 1945

SUBJECT: Democratic Elections in the United States Zone in Germany.

TO : Commanding General, Eastern Military District.
Commanding General, Western Military District.

1. Reference is made to:

a. Paragraph 1, part 1, section 4 (Civil Service and Administration) of directive this Headquarters, File AG 014.1-1 (Germany) GE, Subject: "The Administration of Military Government in the United States Zone in Germany," dated 7 July 1945, as amended by paragraph 3, directive this Headquarters, File AG 014.1 GEC-AGO, same subject, dated 27 August 1945.

. . .

2. Definition. For the purpose of this directive the Bremen Enclave is considered as a Land.

3. The reference directive, "Drafting of Local Government Codes" and the "Letter of Instruction on Registration for Elections," provide for the necessary preliminary steps to be taken prior to the holding of democratic elections. The instructions set forth in these directives shall be carried out at once in order that elections may be held on the dates specified in this directive.

4. Gemeinde Council Elections. An election of councillors (Gemeinderate) will be held in each Gemeinde (which is not a Stadtkreis) of the United States Zone during the calendar month of January, 1946, provided such election is consistent with Military Security. The date in January for such an election shall be determined at the discretion of the detachment commander of the Military Government Detachment of the Landkreise having jurisdiction over the Gemeinde concerned. Certification that the proposed election is consistent with military security shall be made in each case by an appropriate officer designated by you. Notification of each election shall be given at the earliest possible date to provide the maximum elapse of time between the approval of such election by the Military Government Officer and the voting date, in order to provide the time necessary to prepare electoral registers and to take the preliminary steps set forth in the directive and letter of instruction cited above, paragraphs 1 b and c.

5. Landkreis Council Elections. An election of councillors (Kreisrate) will be held in each Landkreis of the United States Zone during the calendar month of March, 1946, provided such an election is consistent with military security. The date in March for such an election shall be determined at the discretion of the detachment commander of the Military Government Detachment of the Landkreis concerned after approval has been obtained from the RMGO of the Regierungsbezirk in which such Landkreis is located and after certification that the proposed election is consistent with military security. Such certification shall be made by an appropriate officer designated by you. Notice of such election shall be given at the earliest possible date to provide the maximum elapse of time between the approval of the election by the Military Government Officer and the voting day, in order to prepare electoral registers and to take the necessary preliminary steps as set forth in reference directives above.

6. Stadtkreis Council Elections. An election of councillors (Gemeinderate

or Stadtverordneten) will be held in each Stadtkreis of the United States Zone during the calendar month of May, 1946, provided such an election is consistent with military security. The day in May for such an election shall be determined at the discretion of the detachment commander after approval has been obtained from the RMGO the Regierungsbezirk in which such Stadtkreis is located and after certification that the proposed election is consistent with military security. Such certification shall be made by an appropriate officer designated by you. Notice of such election shall be given at the earliest possible date to provide the maximum elapse of time between the approval of the election by the Military Government Officer and the voting day, in order to prepare electoral registers and to take the necessary preliminary steps as set forth in reference directives above.

7. Land elections for state legislatures will not be held before October 1, 1946. After that date recommendations for the election of state legislatures in each Land within your jurisdiction, made of the RMGO of the Land concerned and approved by you, will be submitted to the U. S. Group Control Council as soon as proper provisions have been made respecting the membership, term, powers and method of election. No election for a state legislature will be held until U. S. Group Control Council has signified approval of the recommendation.

8. A report of each election held shall be made promptly to this Headquarters This report shall contain the name of the Gemeinde, Landkreis, Stadtkreis and Land in which such election is held, names of the individuals elected with their official and party designation, the votes received by each, the total number of qualified voters, the total number of votes cast, and comments in each case by the local Military Government Officer concerning the management and conduct of the election.

BY COMMAND OF GENERAL EISENHOWER

Election Schedule

OFFICE OF MILITARY GOVERNMENT FOR GERMANY (U. S.)
Office of the Deputy Military Governor

4 February 1946

SUBJECT: Elections in the U. S. Zone

TO : Director, Office of Military Government for Bavaria,
APO 403, U. S. Army
Director, Office of Military Government for Greater Hesse, AGO 633,
U. S. Army
Director, Office of Military Government for Württemberg-Baden,
APO 758, U. S. Army

1. Reference is made to:

a. Headquarters, U. S. Forces, European Theater Directive AG 014.1 GEC-AGO dated 27 August 1945, subject: "Administration of Military Government in the U. S. Zone in Germany."

b. Headquarters, U. S. Forces, European Theater Directive AG 014.1 GEC-AGO dated 20 September 1945, subject: "Administration of Military Government in the U. S. Zone in Germany."

c. Headquarters, U. S. Forces, European Theater Directive AG 014.1 GEC-AGO (Main), APO 757, 23 November 1945, subject: "Administration of Military Government in the U. S. Zone in Germany."

d. Headquarters, U. S. Forces, European Theater Directive, Office of Military Government (U. S. Zone) GE-EX 000.1, 23 November 1945, subject: "Local Government Codes and Elections."

2. Elections will be held in the U. S. Zone according to the following schedule:

a. Not earlier than 31 March 1946 and not later than 28 April 1946.

(1) Landkreis councils: as provided in the Land-kreisordnungen approved by the Office of Military Government for Germany (U. S.)

(2) Gemeinde councils in Gemeinden with more than 20,000 population which are not Stadtkreise: as provided in the Gemeindeordnungen approved by the Office of Military Government for Germany (U. S.)

b. Not earlier than 26 May 1946 and not later than 30 June 1946.

(1) Land constitutional assemblies: as provided in this Directive.

(2) Stadtkreis councils: as provided in the Gemeindeordnungen approved by the Office of Military Government for Germany (U. S.)

(3) Bezirksverband councils in Bavaria: as provided in the Bezirksberbandsordnung approved by the Office of Military Government for Germany (U. S.).

3. Pending the approval and issuance of Title 3 of the Military Government Regulations (Political Activities), political parties and political activities shall continue to be governed by the existing directives, as referred to in Paragraph 1, a and c above, except as amended by Paragraph 4 of this Directive.

4. Section III, Paragraph 4, of the Directive referred to in Paragraph 1 a above, is amended to read as follows:

"Authorizations for the formation of political parties and for any of the above activities may be withheld or withdrawn by the local Military Government Detachment, and a report will be made, through channels, with copies furnished direct to Civil Administration Branch, Internal Affairs and Communications Division, Office of Military Government (U. S.), when it is ascertained that the groups involved and their activities are militaristic, undemocratic, hostile to Allied purposes, or prejudicial to military security and the maintenance of order. All authorizations for the formation of a political party or group will include a provision prohibiting party parades and the adoption, wearing or display of party uniforms (including distinctive caps, shirts and armbands) and providing that authorizations may be revoked for violation of such prohibition. The wearing or display of party insignia and emblems is permitted so long as these are not identical with or similar to insignia and emblems authorized under the Nazi regime."

5. Suffrage and election provisions shall be as provided by the 23 November 1945 Directive, referred to in Paragraph 1, d, above. The getting of Candidates shall be completed before election day.

6. For the purpose of framing and adopting a constitution in each Land of the U. S. Zone, the following provisions apply:

a. On or before 22 February, each Minister President shall appoint a

small preparatory constitutional commission of experts charged with the following tasks:

(1) To assist in drafting the law for the election of the constitutional assembly.

(2) To gather the necessary bibliographical and documentary materials for the constitutional assembly.

(3) To stimulate discussion, request proposals from the political parties, and invite proposals from the press and other groups as well as individuals as to the future constitution of the Land.

(4) To prepare and present the material so collected in a report for the use of the constitutional assembly.

b. On or before 1 April, each Land government shall submit to the Office of Military Government for Germany (U. S.) for approval the draft of a law for the election of the members of the constitutional assembly. The law must provide for a broadly representative body directly elected by the qualified voters.

c. On or before 20 May, the report of the preparatory constitutional commission shall be filed with the Minister President for the use of the Constitutional assembly.

d. The constitutional assembly of each Land shall convene within fifteen days after the election of its members and shall complete a draft of a Land constitution on or before 15 September. The constitutional assembly shall not serve as an interim Landtag, but it may function in an advisory capacity.

e. The Office of Military Government for Germany (U. S.) reserves the right to disapprove a Land constitution in whole or in part because of provisions which are undemocratic, contrary to American or Allied policies, or prejudicial to the future structure of the Reich.

f. After approval by the Office of Military Government for Germany (U.S. the Land constitution shall be submitted to popular vote for ratification. The date of the referendum shall not be later than 3 November. On the same date, th Landtag shall be elected and all other Land officials whose election may be provided for by the Land constitution.

FOR THE DEPUTY MILITARY GOVERNOR

OFFICE OF MILITARY GOVERNMENT FOR GERMANY (U. S.)
Office of the Deputy Military Governor
APO 742

24 October 1946

Dr. Michael Horlacher
President
Bavarian Constitutional Assembly
Munich, Bavaria

Dear Mr. President:

On behalf of United States Military Government, I have examined the provisions of the proposed Constitution of the State of Bavaria which was passed by the Constitutional Assembly on 20 September 1946. I am informed that the Drafting Committee of the Assembly at its meetings of 11 and 22 October 1946 has recommended amendment in certain Articles. The amendments have been submitted to this office and are listed in an appendix attached hereto.

United States Military Government recognizes the Constitution of the State of Bavaria to represent the will of the State of Bavaria as expressed through the elected representatives of the citizens of the State. Moreover, it is convinced of the evident purpose of the drafters that the Constitution should embody the fundamentals of democracy and safeguard the rights of individuals.

Therefore, if the full Assembly shall adopt the changes referred to above and listed in the appendix, and subject to the reservations set out below, the Constitution is approved for presentation to the people so that they may express their views at the polls. Naturally it is understood that no further changes will be made other than those purely formal and textual in character.

The approval which Military Government gives to this Constitution must, of course, be subject to the international agreements to which the United States Government is a party, to quadripartite legislation, and to the powers which Military Government must reserve in order to effectuate the basic policies of the occupation. Moreover, it must be pointed out that in approving the Constitution, Military Government does not thereby express any approval of separatism for Bavaria or any other German State. The use of the term "Bavarian National" is, therefore, accepted only as it imports a citizen of Bavaria who is also a citizen of Germany as it is administered by the Allied Control Council, and as

later it may be administered by some form of German government. Likewise, the expressed will to join in a federal German State must be interpreted as an instruction to the representatives of Bavaria who may later participate in a determination of the form of future German government, and not as a right to refuse to participate in whatever form of German government may be established as an interim measure by Allied authorities or as a lasting form of government by the German people as a whole.

I wish to take this occasion to compliment the members of the Assembly on the manifest care and thoroughness with which they have done their work, and on their devotion to the democratic ideals toward the achievement of which we are all striving.

Sincerely,

LUCIUS D. CLAY
Lieutenant General, U. S. Army
Deputy Military Governor

Anmerkungen

1 Während der Pressekonferenz zu Casablanca erklärte Präsident Roosevelt am 26. Januar 1943 den wartenden Journalisten - wiedergegeben nach The Times, 27 January 1943: ". . .he told how that great American soldier General U. S. Grant had been nicknamed 'Unconditional Surrender' Grant. Unconditional surrender today, Mr. Roosevelt explained with emphasis, meant unconditional surrender by Germany, Italy, and Japan, and that meant a reasonable assurance of future world peace.", aus Ruhm von Oppen, Beate: Documents on Germany under Occupation 1945 - 1954, London 1955, S. 1; vgl. dazu auch Grewe, Wilhelm: Ein Besatzungsstatut für Deutschland, Stuttgart 1948, S. 18; Hansen, Reimer: Das Ende des Dritten Reiches, Stuttgart 1966, S. 19 f. und Churchill, Sir Winston: Memoiren, Bd. IV/2, S. 314 f.

2 Am 24. 1. 1943 machte Präsident Roosevelt diese nicht ins offizielle Kommuniqué übernommenen Ausführungen in Casablanca, zit. nach Hansen, Reimer, a. a. O., S. 18; Churchill verweist auf den Dissens der Ausführungen Roosevelts auf der Pressekonferenz im Vergleich zum offiziellen Kommuniqué in seinen Memoiren, Bd. IV/2, S. 313 f.

3 Keesing's Archiv der Gegenwart, 1945, in Tenbrock R. H. (Hg.): Zeiten und Menschen - Die geschichtlichen Grundlagen der Gegenwart, Bd. 2, Paderborn 1970, S. 376. Wörtlich heißt es in der Atlantik-Charta: "Nach der endgültigen Vernichtung der nationalsozialistischen Tyrannei hoffen sie, daß ein Friede geschlossen werde, in dessen Rahmen allen Nationen die Möglichkeit gegeben wird, innerhalb ihrer Grenzen in Sicherheit zu leben und der die Gewähr dafür bieten wird, daß alle Menschen in allen Ländern ihr Leben frei von Furcht und Not führen können.", ebenda; The Times berichtete anläßlich der o. a. Pressekonferenz vom 26. 1. 1943 von Churchill: "Mr. Churchill. . .repeated, in conclusion, the phrase that Mr. Roosevelt has put in so memorable a modern setting by defining the purpose of the United Nations as the unconditional surrender of the criminal forces that have plunged the world in sorrow and ruin.", zit. nach Ruhm von Oppen, Beate, a. a. O., S. 1; bemerkenswert ist hier die Tatsache, daß während des II. Weltkrieges mit United Nations (Vereinte Nationen) von seiten der Westalliierten die vereinten Kriegsgegner Deutschlands, Italiens und Japans bezeichnet wurden, wofür

hingegen die Sowjetunion den Terminus Anti-Hitler-Koalition geprägt hatte. Keineswegs war damit die erst 1945 in San Francisco gegründete Organisation der Vereinten Nationen (UNO) gemeint. S. W. Churchill berichtet, daß er die meisten Punkte der Atlantikcharta Roosevelt in einem Entwurf am 10. 8. 1941 vorgelegt habe; vgl. dazu Churchill: Der Zweite Weltkrieg, Bd. III/2, S. 71 f. Über die Entstehung der Charta und den amerikanischen Anteil s. a. Moltmann, Günter: Deutschland als Problem der amerikanischen Kriegszielpolitik im zweiten Weltkrieg (1941 - 1945), Diss. Hamburg 1956, S. 39 - 65

4 Stern, Carola u. a.: dtv-Lexikon zur Geschichte und Politik im 20. Jahrhundert, Bd. 1, München 1974, S. 78

5 Valentin, Veit: Deutsche Geschichte, Bd. 2, München 1965, S. 767 f.; ebenso bei Orthbandt, Eberhard: Illustrierte deutsche Geschichte, München 1963, S. 526. Auch Churchill ahnte die kriegsverlängernde Wirkung der bedingungslosen Kapitulation, in Churchill, Memoiren, Bd. IV/2, S. 312; Deuerlein, Ernst: Die Einheit Deutschlands, Frankfurt 1957, S. 185

6 vgl. dazu den Entwurf eines Schreibens von C. F. Goerdeler an Generalfeldmarschall von Kluge, datiert vom 25. 7. 1943, in Hofer,Walther: Der Nationalsozialismus - Dokumente 1933 - 1945, Frankfurt 1971, S. 337/338 und Informationen zur politischen Bildung, Bonn 1974, Nr. 160, S. 15; s. a. Besson, Waldemar (Hg.): Geschichte, Frankfurt 1968, S. 336 und Grosser, Alfred: Deutschlandbilanz, München 1972, S. 68

7 Hansen, R., a. a. O., S. 27; darüber hinaus behandelte dieses Koordinierungsgremium der drei Regierungen in London nichtmilitärische europäische Fragen, die im weiteren Verlauf des Krieges noch auftraten und zur Lösung anstanden.

8 Siegler, Heinrich von: Dokumentation zur Deutschlandfrage, Hauptband I, Bonn 1961, S. 20 - 24; Hansen, R., a. a. O., S. 28/29

9 vgl. das Schreiben in Anmerkung 6 von Goerdeler an von Kluge, a. a. O., S. 337 und das Urteil Generalfeldmarschalls von Rundstedt über die militärische Lage, in Hofer, W., a. a. O., S. 348

10 Schreiben Goerdelers an von Kluge, a. a. O., S. 337; ebenso Gestapobericht vom 2. 8. 1944 über die Vernehmung des Hauptmanns Kaiser, in Hofer, W.,

a. a. O., S. 345. Die geplanten Aufrufe an das deutsche Volk und an die Wehrmacht, die nach der Beseitigung Hitlers hätten bekanntgegen werden sollen, beinhalten ebenfalls das Streben nach einem Friedensvertrag; vgl. dazu Hofer, W., a. a. O., S. 350 - 354

11 Hansen, R., a. a. O., S. 77 f.

12 Dönitz, Karl: Zehn Jahre und zwanzig Tage, Bonn 1958, S. 442 f.

13 ebenda, S. 445 f.

14 Das Marinekommando Ost nennt für den Zeitraum 23. 1. 1945 - 8. 5. 1945 die Seetransportquote von 2 022 602 Zivilisten und Soldaten, aus Dönitz, K., a. a. O., S. 465; s. a. bei Ripper, Werner: Geschichte, 2. Teilband, Weinheim 1971, S. 144; Zentner, Kurt: Illustrierte Geschichte des Dritten Reiches, München 1965, S. 600

15 Dönitz' Konzept der Teilkapitulationen eröffnete auch zu Lande die Absetzbewegung von Teilen der Ostfront nach Westen; vgl. Dönitz, K.: Mein wechselvolles Leben, Göttingen 1968, S. 209; Eisenhower, D.: Kreuzzug in Europa, Amsterdam 1948, S. 487; Truman, H.: Memoiren, Bd. I, Bern 1955, er schreibt: "Doch versuchten die Deutschen, an allen Hauptfronten Teilkapitulationen vor den Westmächten zu vollziehen.", S. 157

16 Hansen, R., a. a. O., S. 148; Eisenhower hat mehrfach die deutschen Versuche von Teilkapitulationen abgelehnt; vgl. dazu Eisenhower, D., a. a. O., S. 484 - 488

17 Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973, S. 494

18 ebenda, S. 494

19 Anhänger der Debellationstheorie sind vor allem Hans Kelsen, Wolfgang Abendroth, E. Pollack und Hans Nawiasky. Nähere Ausführungen dazu in Schuster, Rudolf: Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte 1945 - 1963, München 1963, S. 42 f.; Grewe, W., a. a. O., S. 56 ff. und Hansen, R., a. a. O., S. 216 ff. Dagegen sprechen für die Kontinuitätsthese vor allem Grewe, W., a. a. O., S. 48 ff. und Schunck, E./De Clerck: Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, Siegburg 1973, S. 9. Hier heißt es: "Vorübergehendes Ruhen der Staatsgewalt (z. B. hinsichtlich des Deutschen Reiches seit 1945) oder vorübergehende Ausübung der

Staatsgewalt durch einen fremden Staat (etwa im Falle der kriegerischen Besetzung), erst recht ein bloßer Wechsel der Staatsform, berühren dagegen den Fortbestand des Staates nicht." Ebenso unterstreichen mehrere Urteile des Bundesverfassungsgerichts den Fortbestand des Deutschen Reiches über das Jahr 1945 hinaus, so das Urteil des 1. Senates vom 17. 8. 1956, das Urteil des 2. Senates vom 26. 3. 1957 über die Fortgeltung des Reichskonkordates und das Urteil des 2. Senates vom 31. Juli 1973 zum Grundlagenvertrag.

20 In den Leitsätzen des BVG heißt es zur Lehre von der deutschen Staatskontinuität: "Die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlandsist ein vordringliches nationales Ziel; das ist politisch selbstverständlich, folgt aber auch aus dem rechtlichen Gesichtspunkt, daß das Deutsche Reich durch den Zusammenbruch vom Jahre 1945 als Staats- und Völkerrechtssubjekt nicht untergegangen ist.", aus Bender,Gerhard: Das Bonner Grundgesetz, Frankfurt 1973, S. 54.

21 Cieslar/Hampel/Zeitler: Der Streit um den Grundvertrag, München 1973, S. 283 und 293 f.

22 Hansen, R., a. a. O., S. 192 ff.

23 General Dwight D. Eisenhower besaß als Oberster Befehlshaber der Alliierten Streitkräfte auch die Kommandogewalt über britische Truppenverbände.

24 Hansen, R., a. a. O., S. 200

25 Siegler, H. v., a. a. O., S. 26

26 Stalin unterstrich bereits in seinem Tagesbefehl vom 23. 2. 1942 die Absicht, den deutschen Staat nicht vernichten zu wollen: "Manchmal wird in der ausländischen Presse davon gefaselt, daß die Rote Armee das Ziel hat, das deutsche Volk auszurotten und den deutschen Staat zu vernichten. . . Aber es wäre lächerlich, die Hitlerclique mit dem deutschen Volk, mit dem deutschen Staat zu identifizieren. Die Geschichte lehrt: die Hitlers kommen und gehen - das deutsche Volk, der deutsche Staat dagegen bleiben bestehen. . .", zit. nach Geschichte in Quellen, Bd. V, München 1961, S. 551; s. a. Stalins Botschaft vom 9. Mai 1945 an das deutsche Volk, in Grosser,A., a. a. O., S. 50. Sowohl aus diesem Tagesbefehl als auch aus der Berliner Deklaration kann nicht ausdrücklich der Untergang des deutschen Staates gefolgert werden, wenngleich es an einer souveränen Staatsgewalt deutscherseits mangelte.

27 Deuerlein, Ernst: Potsdam 1945 - Ende und Anfang, Köln 1970, S. 10

28 ebenda, S. 77 f. Unter diesem Titel rangierten damals die offiziellen britischen Vorstellungen über die Behandlung des besiegten Deutschland, welche die folgende Entwicklung stark beeinflußten."Die gut vorbereiteten Briten legten sofort den Entwurf einer Kapitulationsurkunde und detaillierte Vorschläge über die künftigen Besatzungszonen Deutschlands auf den Tisch. . . Wir Amerikaner hatten natürlich zu keinem der beiden Punkte irgendwelche Weisungen - zu anderen übrigens ebensowenig.", aus Kennan, G. F.: Memoiren eines Diplomaten, Stuttgart 1968, S. 171/172; Moltmann, G. berichtet dagegen sehr wohl von der amerikanischen Kriegszielplanung vor 1944; vgl. dazu ders., a. a. O., S. 66 ff.

29 Siegler, H. v., a. a. O., S. 10

30 ebenda, S. 11. Wenn hier stets von 3 Regierungen bzw. Oberkommandierenden gesprochen wird, so sei darauf hingewiesen, daß Frankreich später über die Beschlüsse der Konferenz von Jalta vierte Siegermacht werden sollte.

31 Ellwein,T., a. a. O., S. 495/496

32 Siegler, H. v., a. a. O., S. 36 ff.

33 Staatslexikon, Bd. V, Freiburg 1960, S. 10; s. a. Siegler, H. v., a. a. O., S. 31 und Virally, Michel: Die internationale Verwaltung Deutschlands vom 8. Mai 1945 bis 24. April 1947, Baden-Baden 1947, S. 17, in Deuerlein, E.: Potsdam 1945, a. a. O., S. 94/95; George Kennan beschreibt in seinen Memoiren die Problematik und die amerikanische Naivität recht treffend: "Wie bereits gesagt, war mir völlig klar, daß eine Drei-Mächte-Zusammenarbeit bei der Regierung Deutschlands nicht funktionieren würde. Aber wir Amerikaner bauten unsere Pläne nach wie vor auf solchen Träumen auf. Realistische Pläne hatten wir nicht...", ders., Memoiren eines Diplomanten, Stuttgart, 1968, S. 244

34 Staatslexikon, Bd. V, a. a. O., S. 9 und Ruhm von Oppen, B., a. a. O., S. 9 ff.

35 Staatslexikon, Bd. V, a. a. O., S. 10; Schunck/ De Clerck, a. a. O., S. 123

36 Grewe, W., a. a. O., S. 95

37 Daher kommt auch Hans-Peter Schwarz in seiner Habilitationsschrift zu der Feststellung, daß "im Prinzip. . .danach jeder Militärgouverneur die höchste Autorität in allen Angelegenheiten seiner Zone" besaß, aus ders., Vom Reich zur Bundesrepublik, Neuwied 1966, S. 108; Heinrich Jaenecke charakterisiert den alliierten Militärgouverneur als einen "für gewöhnliche Sterbliche unerreichbarer Halbgott, höher thronend fast als die fernen Regierungen, deren Weisungen er unterstand. . .Doch es lag in der Natur der Sache und der Personen, daß sie zunächst die Interessen 'ihrer' Zone und dann erst, wenn überhaupt, die Interessen des Kontrollrats im Auge hatten", aus ders., 30 Jahre und ein Tag, Düsseldorf 1974, S. 103/104

38 Vornehmlich wird zu verweisen sein auf die gemeinsamen Erklärungen in der Atlantik-Charta (14. August 1941) - vom Interalliierten Rat am 24. 9. 1941 in London durch weitere 10 Regierungen angenommen -, die Ergebnisse der Konferenzen von Casablanca (14. 1. - 26. 1. 1943), von Moskau (19. 10. - 30. 10. 1943), von Teheran (28. 11. - 1. 12. 1943), von Quebec (11. 9. - 16. 9. 1944), von Jalta (3. 2. - 11. 2. 1945) und von Potsdam (17. 7. - 2. 8. 1945). Dazu kommen noch die Übereinkünfte der Europäischen Beratungskommission von 1944/45 und die Berliner Deklaration vom 5. 6. 1945 einschließlich der 3 Statements. Vorüberlegungen über die zukünftige Gestaltung Deutschlands haben verschiedene Unterkommissionen des State Departments wie das schon 1941 gegründete "Advisory Committee on Post-War Foreign Policy", aber auch die 1943 von dem stellvertretenden britischen Premierminister Attlee geleitete Regierungskommission angestellt. Deren Perspektiven flossen in die entscheidenden Beratungen der späteren EAC ein. Ausführliche fundierte Hinweise zur amerikanischen Kriegszielpolitik sind in der Dissertation von Günter Moltmann, a. a. O., v. a. S. 66 - 162 zu finden.

39 Churchill: Memoiren, Bd. III/2, S. 294, ebenso bei Schäffer, Fritz: Die bayerischen Ministerpräsidenten der Nachkriegszeit (1945 - 1963), Historisch-Politische Schriftenreihe des Neuen Presseclubs München, Nr. 1, München, o. J., S. 9

40 Deuerlein, Ernst/Gruner, Wolf: Bayern bis zur Gründung der Bundesrepublik 1945 - 1949, in Spindler Max (Hg.): Handbuch der bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, München 1974, S. 546

41 Churchill: Memoiren, Bd. IV/2, S. 442

42 Hull, Cordell: The Memoirs of Cordell Hull, 2 vols., New York 1948, S. 1233 f., zit. nach Deuerlein/Gruner, a. a. O., S. 547

43 Churchill: Memoiren, Bd. V/2, S. 48

44 Siegler, H. v., a. a. O., S. 5/6; vgl. auch dazu die Aufteilungspläne des stellvertretenden amerikanischen Außenministers Sumner Welles und des Finanzministers Henry Morgenthau, in Deuerlein/Gruner, a. a. O., S. 548/549 und Deuerlein, E.: Die Einheit Deutschlands, Frankfurt 1957, S. 26 ff., besonders auch S. 223 - 225

45 Deuerlein, E.: Potsdam 1945, a. a. O., S. 74 f.; s. a. bei Eisenhower, Dwight D., a. a. O., S. 456, v. a. S. 493 f.; ebenso Thilenius, Richard: Die Teilung Deutschlands, Hamburg 1964, S. 58 und S. 107

46 Truman, H. S.: Memoiren, Bd. I, a. a. O., S. 290. Weiter heißt es ebenda: "Und nie dachte ich daran, mehrere rivalisierende Zonen zu schaffen und die Hauptstadt Berlin zu einer vom übrigen Deutschland isolierten Insel werden zu lassen."

47 ebenda, S. 347 u. S. 367/368; vgl. auch Thilenius, R., a. a. O., S. 58; Krautkrämer, Elmar: Deutsche Geschichte nach dem zweiten Weltkrieg, Hildesheim 1962, S. 43, 45 f.; schließlich trat Churchill als Warner hervor, wenn er am 4. Juni 1945 gegenüber Truman erklärte:"Ich sehe dem im Mittelabschnitt unserer Front beabsichtigten Rückzug der amerikanischen Armee auf unsere Zonengrenzen mit größtem Unbehagen entgegen, ist doch damit der Vormarsch der Sowjetmacht ins Herz Westeuropas und die Senkung eines eisernen Vorhanges zwischen uns und dem ganzen Osten verbunden. Ich hatte gehofft, dieser Rückzug würde, falls er überhaupt erfolgen muß, von der Regelung vieler wesentlicher Dinge begleitet sein, die allein eine echte Grundlage des Weltfriedens darstellen könnten. Noch ist nichts von Bedeutung geregelt, und auf uns beiden lastet eine große Verantwortung für die Zukunft.", zit. nach Truman, Memoiren, Bd. I, S. 285

48 Protokoll der Verhandlungen der Konferenz von Jalta,in Deuerlein, E.: Die Einheit, a. a. O., S. 233; Clay, Lucius D.: Entscheidung in Deutschland, Frankfurt 1950, S. 26; die Anregung

für eine französische Besatzungszone kam von Churchill, siehe Churchill: Memoiren, Bd VI/ 2, S. 16

49 vgl. Schmitthenner, Walter/Buchheim, Hans (Hg.): Der deutsche Widerstand gegen Hitler, Köln 1966; Rothfels, Hans: Die deutsche Opposition gegen Hitler, Frankfurt 1966; Hofer, W., a. a. O., u. a.

50 Die Deutschland betreffenden alliierten Konferenzen der Jahre 1943 - 1945 fanden ohne deutsche Beteiligung statt. Dagegen meint der spätere bayerische Ministerpräsident Dr. Hoegner, daß seine weiter unten angeführten Denkschriften als "einziges geistiges Gepäck" für den späteren US-Geheimdienstchef Allen Dulles wohl eine gewisse Bedeutung für die Quebec-Konferenz erlangt haben könnten, ders.: Der schwierige Außenseiter, München 1959, S. 172; Deuerlein faßt allerdings den Einfluß der Deutschen so zusammen: "So aufrichtig und besorgt die Bemühungen einzelner gewesen sind, auf die Diskussion über die Behandlung Deutschlands Einfluß zu nehmen, ist ihnen jedoch verwehrt gewesen. Der Gang der Auseinandersetzung hat es mit sich gebracht, daß deutsche Stimmen ohne Gewicht gewesen sind.", in: Die Einheit, a. a. O., S. 186

51 Aenderl, F. X.: Bayern - Das Problem des deutschen Föderalismus, Altötting 1947, S. 4

52 Dulles, A. W.: Verschwörung in Deutschland, Zürich 1948, S. 139/140 und Sammlung Ministerpräsident W. Hoegner ED 120 Bd. 7 am I.f.Z., München. In dem Schriftverkehr kommt zum Ausdruck, daß dem deutschen Emigranten Hoegner hinsichtlich seiner politischen Aktivität Beschränkungen auferlegt worden waren, damit auch in diesem Falle die Schweiz den Status der Neutralität gegenüber dem Deutschen Reich wahren konnte, zumal ein Angriff deutscherseits nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden durfte.

53 Hoegner hat in seiner Autobiographie "Der schwierige Außenseiter" wichtige"Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten" niedergelegt. Der Nachlaß "Hoegner" ist dem I.f.Z., München, Leonrodstr. 46 b, übereignet worden, der zur Zeit der Erstellung dieser Arbeit noch nicht archiviert und zudem treuhänderisch ausgeliehen war.

54 Hoegner, W., a. a. O., S. 175 - 180

55 ebenda, S. 166 ff.

56 ebenda, S. 169 ff.

57 ebenda, S. 180 f.

58 ebenda, S. 184 f.

59 ebenda, S. 184

60 ebenda, S. 178

61 vgl. dazu die Bayerische Verfassung von 1946, v. a. die Artikel 4 u. 5 (betr. Staatsgewalt und Gewaltentrennung), 11 (Selbstverwaltungsgrundsatz der Kommunen), 83 (kommunaler Aufgabenbereich einschließlich des örtlichen Polizeiwesens), 98 - 123 (Grundrechte und -pflichten), 156 (Konzern- und Kartellverbot) und 178 (freiwilliger Beitritt zu einem deutschen Bundesstaat)

62 Hoegner,W.: a. a. O., S. 168

63 Die alliierte Deutschlandplanung hinsichtlich der Verkleinerung des Staatsgebietes war damals weder ausgereift noch vielen Deutschen bekannt. Ernst Deuerlein vertritt sogar die Behauptung, "daß das deutsche Volk in seiner Gesamtheit ohne klare Vorstellung über das, was nach dem militärischen Zusammenbruch in Deutschland geschehen solle, gewesen ist.", in: Die Einheit, a. a. O., S. 183. Dagegen haben einzelne Personen im Ausland sehr wohl diesbezüglich, wenn auch vage Kenntnisse erlangt, so z. B. Dr. Otto Braun, Dr. Wilhelm Hoegner, siehe dazu Hoegner: Außenseiter, a. a. O., S. 174, ebenso kommunistische Emigranten und Offiziere des "Nationalkomitee Freies Deutschland", die sich in einem Manifest vom 13. Juli 1943 an die Wehrmacht wandten: "Wenn das deutsche Volk sich weiter willenlos und widerstandslos ins Verderben führen läßt, dann wird es mit jedem Tag des Krieges nicht nur schwächer, ohnmächtiger, sondern auch schuldiger. Dann wird Hitler nur durch die Waffen der Koalition gestürzt. Das wäre das Ende unserer nationalen Freiheit und unseres Staates, das wäre die Zerstückelung unseres Vaterlandes.", in Deuerlein, E.: Die Einheit, a. a. O., S. 184

64 Die geplante Institutionalisierung von Verfassungsgerichten - später in den meisten Bundesländern und in der Bundesrepublik Deutschland errichtet - läßt die Sorge um Rechtssicherheit, Rechtseinheit und relative Unabhängigkeit der

Einzelstaaten bei Hoegner erkennen. Es ist nur zu verständlich, daß zugleich die Kontrolle der Staatsgewalt des Reiches und der Länder verstärkt werden sollte.

65 Sammlung Ministerpräsident W. Hoegner, a. a. O., Hoegner antwortet dem Nationalrat Dr. Oeri mit Schreiben vom 26. November 1944: "Wie die Dinge heute liegen, ist viel eher mit der Errichtung eines selbständigen - monarchistischen oder republikanischen - bayerischen Staates zu rechnen, die meines Wissens von Frankreich und Rußland begünstigt wird.", ebenda

66 Hoegner, W.; a. a. O., S. 170; Conrad Latour/ Thilo Vogelsang weisen auch zu Recht darauf hin, daß trotz "aller Anstrengungen des nationalsozialistischen Regimes, aus Deutschland einen Einheitsstaat zu machen... das Reich in der letzten Phase vor seinem Zusammenbruch in vieler Hinsicht noch dem Staate Bismarcks" glich, in: Okkupation und Wiederaufbau, Stuttgart 1973, S. 86. Der nationalsozialistische Regierungsapparat konnte in der relativ kurzen Zeit reichsunmittelbarer Verwaltungskompetenzen die bundesstaatlichen Strukturen nicht gänzlich beseitigen. Vgl. dazu Broszat, M.: Der Staat Hitlers, München 1969, S. 162 f. und S. 382; Franz Heubl vertritt in seiner Dissertation ebenfalls die Auffassung: "Der Nationalsozialismus hat versucht, ein ehrwürdiges staatliches Gebilde, das auf eine mehr als tausendjährige ehrenvolle Geschichte mit gewaltigen kulturellen Leistungen zurückblicken konnte, aus der Realität staatlichen Lebens auszulöschen.", in: Die staatsrechtliche Entwicklung Bayerns im Jahre 1945, jur. Diss., München 1948, S. 21

67 Ein Zusammenschluß zu einer süddeutschen Föderation bzw. der Anschluß an Österreich werden deswegen als gefährlich angesehen, weil dadurch vermutlich Unruhen unter der nordbayerischen protestantischen Bevölkerung ausgelöst würden; im wirtschaftlichen Sektor wirke sich der Mangel an Kohle und Eisenerzen negativ aus, wenn die Separationslösung für Bayern angestrebt werde.

68 Hoegner, W., a. a. O., S. 171. Im besonderen ist hier die Besetzung der leitenden Positionen angesprochen.

69 ebenda, S. 172

70 ebenda

71 ebenda

72 Schäffer, F., a. a. O., S. 6 f.; siehe auch Deuerlein/Gruner, a. a. O., S. 557 f.

73 s. a. S. 23 f. dieser Arbeit

74 Hoegner, W., a. a. O., S. 180

75 ebenda, S. 180/181

76 Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise und Rechte der Länderkammer "Bundesrat" sind in den Art. 50 - 53, 61, 76, 77, 84, 85, 91, 94, 114, 129 und 144 des Grundgesetzes geregelt. Auch der innere Staatsschutz fand gebührend Berücksichtigung; vgl. dazu Bayerische Verfassung Art. 15, 48, 98 und GG Art. 18, 19, 20/4, 21/2, 91; Enteignung von Grund und Boden, Mitbestimmung, Sozialisierungsmöglichkeiten von Bodenschätzen und Produktionsmitteln, das Recht auf Arbeit und Erholung sind besonders in die Bayerische Verfassung von 1946 eingegangen (siehe dazu Art. 158 - 161, 166, 167, 174 - 176); das Grundgesetz kennt diesbezüglich zurückhaltendere Bestimmungen (vgl. Art. 12, 14, 15)

77 Deuerlein/Gruner, a. a. O., S. 554

78 Hoegner hatte erfahren, daß diese Gruppe bayerische Wirtschaftspolitik im Zeitalter weltwirtschaftlicher Maximen anstrebte.

79 Es unterschrieben Wilhelm Hoegner, Franz Bögler-Pfalz, die Rechtsanwälte Panholzer und Dr. Otto Leibrecht und Freiherr von Godin; vgl. dazu Hoegner, W., a. a. O., S. 185

80 Beachtung verdienen noch die Artikel 8 - 11: "8. Die Rechte Bayerns können ohne seine Zustimmung durch den Bund nicht geschmälert werden. 9. Über die künftige Verfassung des Landes Bayern wird durch Abstimmung des bayerischen Volkes endgültig entschieden. 10. Bayern tritt für die Eingliederung des Deutschen Bundes in einen Bund europäischer Staaten ein. 11. Sollte infolge nicht voraussehbarer Ereignisse ein Deutscher Bund vorerst nicht mehr möglich sein, tritt Bayern für Bildung eines süddeutschen Staatenverbandes ein.", ebenda

81 ebenda, S. 184

82 Im Jahre 1943 publizierte Aenderl, der damals für die Londoner Zeitung schrieb, dieses Büchlein erstmals in englisch unter dem Titel: Bavaria, the problem of German federalism. Vier Jahre später konnte er die deutsche Auflage in Altötting ver-

legen lassen. In London gründete und leitete er während seines Exils auch eine nichtpolitische Vereinigung, den Bavarian-circle, dem bayerische Emigranten angehörten. Auf Ersuchen Hoegners kehrte er im März 1946 nach Deutschland zurück und arbeitete als Redakteur in Regensburg bei der "Mittelbayerischen Zeitung".

83 Aenderl sieht den preußischen Militarismus als ein einmaliges negatives Spezifikum an. "Der preußische Militarismus ist anders als der Militarismus anderer Völker. Für den Offizier und den Unteroffizier ist das Heer sein Vaterland. Es ist seine Heimat, in der er sich sicher fühlt vor dem Existenzkampf des Lebens. Wer ihm diese Sicherheit gibt, ist sein Freund, gleichgültig ob es ein Hohenzollern-Kaiser ist, ein sozialdemokratischer Reichspräsident oder ein Gefreiter dunkler Herkunft.", ders. a. a. O., S. 33/34; schließlich plädiert er für die Auflösung des derzeitigen preußischen Staates (ebenda), was die Alliierten durch Kontrollratsgesetz Nr. 46 vom 25. 2. 1947 in die Tat umsetzten: "The Prussian State which from early days has been a bearer of militarism and reaction in Germany has de facto ceased to exist. . .the Control Council enacts as follows: Article I
The Prussian State together with its central government and all its agencies is abolished", in Hemken, R. (Hg.): Sammlung der vom Alliierten Kontrollrat und der Amerikanischen Militärregierung erlassenen Proklamationen, Gesetze, Verordnungen, Befehle, Direktiven, Stuttgart 1946, Bd. 1

84 Aenderl, a. a. O., S. 36

85 ebenda

86 ebenda, S. 34

87 ebenda, S. 3, 33, 36

88 vgl. dazu Hemken, R., a. a. O., Bd. 1; im Kontrollratsgesetz Nr. 50 vom 7. 4. 1947 heißt es einleitend: "Zum Schutze der Bestände von zwangsbewirtschafteten Nahrungsmitteln und sonstigen zwangsbewirtschafteten Gütern, die für die Bevölkerung Deutschlands bestimmt sind, sowie von Urkunden,die sich auf Zwangsbewirtschaftung beziehen, erläßt der Kontrollrat das folgende Gesetz." Die Begriffe deutsch, Deutschland und das Interesse an der Wahrung deutscher Rechtseinheit sind in Kontrollratsbestimmungen häufig anzutreffen.

89 Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919, München 1921, S. 6

90 Heubl, F., a. a. O., S. 18

91 Hoegner, Wilhelm: Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, München 1949, S. 17

92 Mayer,Franz: Bayerische Verfassung, in Mang/Maunz/Mayer/Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, München 1964, S. 23

93 Schweiger Karl: Zur Geschichte Bayerns und zur Entwicklung seines Verfassungsrechts bis 1945, in Nawiasky/Leusser/Gerner/Schweiger/Zacher: Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar, München 1971, S. 11

94 Schunck/De Clerck, a. a. O., S. 121

95 Latour/Vogelsang, a. a. O., S. 87; Lutz Niethammer stellt fest, daß trotz des fehlgeschlagenen Putsches München nur noch von Kampfhandlungen am Stadtrand berührt worden sei, während Wasserburg und Fürstenfeldbruck widerstandslos übergeben werden konnten, in ders.: Die amerikanische Besatzungsmacht zwischen Verwaltungstradition und politischen Parteien in Bayern 1945, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Heft 2, 1967, S. 177

96 ebenda; die Aktivitäten der FAB umfaßten damals sogar das Ausstellen von Ausweisen zum Führen von Handfeuerwaffen, von Reisegenehmigungen, die Erteilung von Vollmachten für Einzelpersonen und das Publizieren von Aufrufen an die Bevölkerung.

97 Dorn, Walter bemerkt: "Verbindlich, klug und durchsetzungsfähig war General Muller gewiß, allerdings besaß er sicherlich kein tieferes Verständnis des spezifisch bayerischen Problems. . .Bayern, größer als die anderen Länder der US-Zone zusammen, bot offenbar in der frühen Zeit das schwierigste Problem. . .", in ders.: Inspektionsreisen in der US-Zone, Stuttgart 1973, S. 50; Walter Muller war seinerzeit Chef der Militärregierung in Bayern

98 Foelz-Schroeter, Marie Elise: Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945 - 1947, Stuttgart 1974, S. 15

99 Heubl, F., a. a. O., S. 35, 37; Deuerlein/Gruner, a. a. O., S. 556; Latour/Vogelsang, a. a. O., S. 87/88

100 Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 177; die Amerikaner haben in der Ernennungsur-

kunde Rattenhubers unmißverständlich zum Ausdruck gebracht, daß dies eine zeitlich begrenzte, der Militärregierung untergeordnete Maßnahme ist, die das Gebiet Bayern umfaßt: "Sie haben für die restlose Erfassung der vorhandenen und anfallenden Nahrungsmittelerzeugnisse zu sorgen. Sie werden verantwortlich gemacht für die Beschaffung des Bedarfs für a. die alliierte Militärmacht, b. die Fremdarbeiter, c. den Mindestbedarf der kapitulierten deutschen Armee in ihrem Gebiet, d. den Mindestbedarf der deutschen Zivilbevölkerung in ihrem Gebiet. . .Ein Versagen in der Durchführung der Aufgaben ihres Amtes oder eines ihrer Mitarbeiter gilt als Zuwiderhandlung gegen die Militärregierung und hat ihre Entlassung, Geldstrafe, Gefängnis oder eine andere Strafe zur Folge.", in Behr, Hermann: Vom Chaos zum Staat, Frankfurt 1961, S. 62

101 RMG ist die Abkürzung für Regional Military Government und bezog sich auf Bayern

102 Schäffer, F., a. a. O., S. 5/6; Schäffer protestierte erfolglos gegen den Passus der Ernennungsurkunde, der ihn auch für seine Mitarbeiter haftpflichtig mache. "Ein Versagen in der Durchführung der Aufgaben Ihres Amtes oder eines Ihrer Mitarbeiter gilt als Zuwiderhandlung gegen die Militärregierung und hat Ihre Entlassung, Geldstrafe, Gefängnis oder eine andere Strafe zur Folge.", in Latour/Vogelsang, a. a. O., S. 88. Die Umstände seiner ersten Amtstage ergeben sich aus nachfolgenden Ausführungen: "Es waren ihm einige nur ganz dürftig möblierte Räume in einem erhalten gebliebenen Haus in der Leopoldstraße zur Verfügung gestellt worden, in denen es in der ersten Zeit jedoch weder eine Schreibmaschine noch Personal gab; nicht einmal ein Federhalter war anfangs vorhanden. 'A Wut hab i' und 'a Sauerei is' waren die Wendungen, die in dieser Zeit aus dem Mund des bayerischen Staatsoberhauptes am häufigsten zu hören waren. Beide Kraftausdrücke bezogen sich eindeutig auf Hitler. . .aber auch auf die Amerikaner, die ihm zumuteten, diesen Saustall auszumisten.", aus Behr, H., a. a. O., S. 66

103 OMGUS ist die Abkürzung für Office of Military Government of the United States mit dem Sitz in Berlin, dem General Clay vorstand.

104 Dorn, W., a. a. O., S. 57/58

105 Hemken, R., Bd. 4, a. a. O.

106 Mayer, F., a. a. O., S. 23, "Abgesehen von der sehr schmerzlich empfundenen Abtrennung der Pfalz und des Kreises Lindau war wenigstens das alte Staatsgebiet Bayerns als Einheit erhalten geblieben, was später den staatlichen Neuaufbau außerordentlich erleichterte."

107 Eisenhower konzidierte dies im Art. III Abs. 1 seiner o. a. Proklamation Nr. 2: "Jeder der hierdurch gebildeten Staaten hat unter Vorbehalt der übergeordneten Machtbefugnis der Militärregierung volle gesetzgebende, richterliche und vollziehende Gewalt, soweit deren Ausübung nicht mit früher und zukünftig getroffenen Maßnahmen des Kontrollrates für Deutschland oder einer von diesem errichteten zentralen deutschen Behörde im Widerspruch steht."

108 vgl. dazu Heubl, F., a. a. O., S. 57 f.; Hoegner, W.: Lehrbuch, a. a. O., S. 18; Cornides, Wilhelm: Die Weltmächte und Deutschland, Tübingen 1961, S. 124; Lenk,Leonhard: Bayern und Deutschland, in Roth,Rainer: Freistaat Bayern, München 1975, S. 95; dagegen umschreibt Karl Schweiger den damaligen Status Bayerns vorsichtig formuliert "als Verwaltungsgebiet mit der Bezeichnung 'Staat' und mit einer Staatsregierung an der Spitze", in Nawiasky, H. u. a., a. a. O., S. 11 f.; Lucius D. Clay spricht von der Bildung dreier Länder unter deutscher Verwaltung mit Regierungsgefüge, in ders. a. a. O., S. 71 u. 105

109 Schäffer, F., a. a. O., S. 6, wörtlich heißt es im Det. E 1 F 3 an Schäffer: "Any failure on your part to carry out the Laws, Ordinances, Orders, instructions and directives of Military Government will result in trail before a Military Government court and appropriate punishment under Military Government law.", zit. nach Niethammer, L.: Besatzungsmacht, S. 180

110 Während Schäffer schreibt, daß er die erste Landesregierung - wie oben angeführt - personell zusammensetzte, wird dagegen der Einfluß des MG, der angenehmer bayerischer Mit- und Zuarbeiter der Militärregierung und jener der Kirche offenkundig. Vgl. dazu Schäffer, F., a. a. O., S. 7; dagegen aber Niethammer, L.: Entnazifizierung in Bayern, Frankfurt 1972, S. 160; derselbe in: Besatzungsmacht, a. a. O., v. a. S. 183; Deuerlein/ Gruner, a. a. O., S. 557; zudem galt für die damalige amerikanische Okkupationspolitik die o. a. Direktive JCS 1067, die vorsah, daß Deutschland

nicht "zum Zweck seiner Befreiung, sondern als besiegter Feindstaat. . ." besetzt wird.

111 Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 182/183; Latour/Vogelsang, a. a. O., S. 89; Hoegner, W.: Außenseiter, a. a. O., S. 192; Pollock bemängelt in o. a. Denkschrift ebenfalls die politische Zusammensetzung des Kabinetts Schäffer, in Dorn, W., a. a. O., S. 58

112 Schäffer, F., a. a. O., S. 8. Bei der Benennung der Minister für Arbeit, Ernährung/Landwirtschaft und Justiz machte die Militärregierung ihren Einfluß geltend.

113 Schäffer, F., a. a. O., S. 12

114 ebenda

115 vgl. dazu Nawiasky, Hans: Politische Eindrücke aus München, in: Neue Zürcher Zeitung vom 9. Mai 1946, Nr. 817, Blatt 7 und Bayerische Verfassung von 1946 v. a. Präambel und die Art. 35/7, 107, 127, 131, 133, 135, 136, 137, 142 - 150 und 182

116 Verschiedene frühe Gesetze der Militärregierung enthalten, wie diese Proklamation, kein Datum. Sie wurden gemäß dem Fortschritt der kriegerischen Auseinandersetzung nach der jeweiligen Besetzung des Gebietes veröffentlicht und traten somit, von Ort zu Ort zu unterschiedlichen Zeiten, in Kraft; vgl. dazu das Vorwort zur 3. Auflage v. Hemken, R., a. a. O., Bd. 1

117 Kontrollrat Proklamation Nr. 1, in Hemken, R., a. a. O., Bd. 1

118 Heubl, F., a. a. O., S. 41/42

119 Die ersten 4 Gesetze der Amerikanischen Militärregierung, die bis zum 14. 7. 1945 verkündet wurden, beschäftigen sich mit der "Aufhebung des Nationalsozialistischen Rechts", der Schließung und Wiedereröffnung deutscher Gerichte, der Begriffsbestimmung "Vereinigte Nationen" und dem "Amtsblatt der Militärregierung Deutschland". Eisenhowers 3 Proklamationen, die bis zum September 1945 abgegeben wurden, sind für die aktuelle Tagespolitik der Regierung Schäffer lediglich Orientierungshilfen und formelle Rahmenbedingungen.

120 Schäffer, F., a. a. O., S. 10; Clay, L., a. a. O., S. 105; Heubl, F., a. a. O., S. 47 f.

121 "Mir scheint, daß unser Hauptverwaltungsproblem im Herbst 1945 und im Frühjahr 1946, als wir die

örtlichen deutschen Verwaltungsstellen bilden und die wichtigsten deutschen Beamten ernennen mußten,darin bestand, leidlich fähige Deutsche zu finden, die nicht auf irgendeine Weise mit dem Naziregime verbunden oder ihm angegliedert gewesen waren. Der erste Bericht an die Regierung, den ich für General Eisenhower über unsere Tätigkeit im Juli 1945 ausarbeitete, hob das verwirrende Problem hervor, das - inmitten administrativer und kommunaler Probleme beträchtlichen Formats - die Entnazifizierung für den Offizier der Militärregierung darstellte.", aus Clay, L. D., a. a. O., S. 84; vgl. auch Niethammer, L.:Besatzungsmacht, a. a. O., S. 163

122 vgl. bezüglich Reinhold Maier, Adam Stegerwald und Franz Oppenhoff die Verweise in Anmerkung 38, ebenda, S. 167; Konrad Adenauer verlangte ebenfalls in einer Denkschrift vom 28. 6. 1945, die er an Eisenhower weiterleiten ließ, "die früheren Mitglieder der NSDAP nicht schlechthin von jeder Tätigkeit auszuschließen und sie dadurch einer neuen nationalsozialistischen Propaganda in die Arme zu treiben, sondern eine erste Nachprüfung kursorisch zu vollziehen und sie je nach deren Ausfall zur Arbeit zuzulassen.", aus Adenauer Konrad: Erinnerungen 1945 - 1953, Stuttgart 1965, S. 23

123 "Mitte August sah die Besatzungsmacht Maßnahmen vor, alle früheren Nationalsozialisten aus der Staatsverwaltung zu entfernen. Ich hielt diese Pauschalmaßnahme zum großen Teil für wenig erfolgversprechend. Zudem ließ ich mich von dem Grundsatz leiten: 'Heilen, nicht rächen!' Ich habe immer betont, daß begangenes Unrecht gebüßt werden muß. Aber ich habe es abgelehnt, eine Kollektivschuld anzuerkennen, weil sie Tatbestände vereinfacht und damit verfälscht, niemals aber der Gerechtigkeit gedient hätte.", aus Schäffer, F., a. a. O., S. 11; Lucius D. Clay, Bevollmächtigter bei der Militärregierung für Deutschland, erkannte schon im Juli 1945 das Problem, wenn er in seinem 1. Tätigkeitsbericht an Eisenhower über den US-Offizier schreibt: "Seine Aufgabe ist es, befähigte Leute für den Dienst der Allgemeinheit zu finden. . .Gleichzeitig hat er die Nationalsozialisten herauszusuchen und zu entfernen. Nur allzu häufig, so scheint es, sind die einzigen Leute mit den nötigen Voraussetzungen. . .die Berufsbeamten. . . von denen ein großer Teil mehr als nominell

(nach unserer Begriffsbestimmung) bei der Nazipartei mitgemacht hat.", in ders., a. a. O., S. 84; General Eisenhower erfuhr seinerseits schon nach der Besetzung Aachens (21. 10. 1944) von den prekären Schwierigkeiten, die ein Verwaltungsaufbau und das Aufrechterhalten öffentlicher (Versorgungs-) Einrichtungen unter Aussparung von Nationalsozialisten mit sich brachte; siehe dazu ders., a. a. O., S. 496 f. und Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 172 ff.

124 Schreiben von Ernst Anspach an Lutz Niethammer vom 27. 1. 1966, in Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 163; dazu Anmerkung 27 ebenda

125 ebenda, S. 159; der Kommandierende Armeegeneral war in dieser Phase gleichzeitig höchster Militärregierungsoffizier des Distriktes. "The commanding generals of these Armies served as district military governors.", aus Zink, Harold: American Military Government in Germany, New York 1947, S. 52

126 Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 184; vgl. dazu Zink, H., a. a. O., S. 25 f.

127 Semmes Harry Hodges: Portrait of Patton, New York 1955, S. 282 f., zit. nach Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 184

128 ebenda, S. 184 ff.; Schäffer, F., a. a. O., S. 14, 16; Dorn, W., a. a. O., S. 49

129 vgl. dazu Anmerkung 127 in Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 189

130 Schäffer, F., a. a. O., S. 12

131 ebenda, S. 7; Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 182

132 Schäffer, F., a. a. O., S. 13, 15 f.; auch Hoegner berichtet von Stegerwalds Aktivität:"Am 1. September 1945 suchte mich unvermittelt der mir bis dahin persönlich nicht bekannte frühere Reichsminister und Führer der christlichen Gewerkschaften, Dr. Adam Stegerwald, damals Regierungspräsident von Unterfranken in München auf. Er teilte mir mit, daß Schäffer gestürzt werden solle und bot mir in einer von ihm geführten bayerischen Regierung das Innenministerium an.", in: Außenseiter, a. a. O., S. 194, s. a. S. 192; Dorn, W., a. a. O., S. 69; die zwischen der SPD und KPD sich anbahnende Aktionsgemeinschaft wird in Niethammer: Besatzungsmacht, a. a. O., S.190 ff.

genauer beschrieben. Deren Programmatik beinhaltete einen Anti-Schäffer'schen gouvernementalen Kurs. Der innerparteiliche Gegensatz zwischen Stegerwald und Schäffer kommt auch bei den Vorbereitungen zu den Kommunalwahlen in Franken zum Ausdruck, als Major C. M. Emmerick im Dezember 1945 notierte: "Parteiführer: Christliche Demokraten der Stegerwald-Gruppe, die gegen Schäffer sind und Dr. Müller nahestehen, aber keine organisatorische Verbindung haben. Sie wollen die Arbeiter, die bürgerlichen Elemente, alle. Fürchten reaktionäre BVP mit faschistischen Tendenzen.", aus Dorn, W., a. a. O., S. 67

133 Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 197

134 Dorn, W., a. a. O., S. 49

135 Moltmann, G., a. a. O., S. 73 ff.; detailliertere Ausführungen über die Anfänge amerikanischer Kriegsziel- und Nachkriegsplanung bezüglich Deutschlands ebenda, v. a. S. 35 - 125

136 ebenda, S. 86

137 Mit der Kurzform Research Staff ist die von Cordell Hull Anfang 1941 eingerichtete Division of Special Research gemeint.

138 Meissner,Boris: Die Vereinbarungen der Europäischen Beratenden Kommission über Deutschland von 1944/45, in: aus politik und zeitgeschichte, B 46/70, 14. November 1970, S. 3

139 vgl. Anmerkung 38; s. a. Boris Meissner,a. a. O., S. 3 - 14 und v. a. Kowalski, Hans-Günter: Die "European Advisory Commission" als Instrument alliierter Deutschlandplanung 1943 - 1945, in Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Heft 3, 1971, S. 261 - 293; Moltmann, G., a. a. O.,S. 92 f.; Latour/Vogelsang, a. a. O., S. 10

140 ebenda, S. 29; vgl. über die Ausbildung der MG-Offiziere Zink, H., a. a. O., v. a. S. 6 - 20; "The School of Military Government at Charlottesville was usually considered the center for training the top military government officers.", ebenda, S. 7

141 Civil Affairs Division wird als fünfte Stabsabteilung (G-5) den traditionellen vier Divisions, PERSONNEL, INTELLIGENCE, OPERATIONS und SUPPLY der US-Armee beigeordnet.

142 In der Auflage des Jahres 1940 wird noch gefordert: "Die Militärregierung soll gerecht, human und so milde wie möglich sein. Das Wohl der Regierten sollte stets das Ziel aller Mitglieder der Militärregierung sein. . .Eine militärische Besetzung, die durch unnötige Härte, Ungerechtigkeit oder Unterdrückung gekennzeichnet wäre, hinterläßt bleibenden Haß gegen die Besatzungsmacht bei der Bevölkerung des besetzten Gebietes und kann zur Ursache künftiger Kriege dieses Volkes gegen die Vereinigten Staaten werden, sobald die Umstände es erlauben; gerechte, rücksichtsvolle und milde Behandlung der Regierten durch die Besatzungsmacht dagegen wird die einstigen Feinde in Freunde verwandeln." Dagegen spricht die Neuauflage des Handbuches Ende 1943 schon von einschränkenden und Strafmaßnahmen, "die für die Erreichung der Ziele der Militärregierung in einem bestimmten Gebiet notwendig werden können, besonders jedoch in Gebieten, in welchen sich die Bevölkerung in aggressiver Weise feindselig zeigt und aktive und passive Sabotage treibt. . .Die Offiziere und Mannschaften der CAD sollen als Vertreter der Regierung der Vereinigten Staaten ihre Beziehungen zu örtlichen Beamten und zur Einwohnerschaft streng offiziell gestalten; inoffizielle, gesellschaftliche Beziehungen sind zu vermeiden." Beide Zitate nach Latour/Vogelsang, a. a. O., S. 28 u. 30; s. a. Zink, H., a. a. O., S. 18 - 21; die Verhärtung der geplanten Besatzungspolitik ist offensichtlich, nachdem die Amerikaner zwischen befreiten und Feindgebieten zunehmend unterschieden.

143 Das Supreme Headquarters Allied Expeditionary Forces wurde von General Eisenhower geleitet und als SHAEF abgekürzt. "Die abschließende Ausbildung der Offiziere, die für die Militärregierung in der amerikanischen Zone in Deutschland benötigt wurden, fand in England statt. Wir richteten im SHAEF eine Generalstabsabteilung ein, die mit der Koordinierung dieser ganzen Bestrebungen beauftragt war.", aus Eisenhower, D., a. a. O., S. 495/496

144 Die Amerikaner unterschieden Detachments der Klassen A - D und E - I, wobei die erstgenannten vier in abgestufter Umfänglichkeit als Militärregierungsabteilungen den befreiten Staaten vorübergehend zugedacht sein sollten. "Several types of military government detachments were

planned and organized during the early days of 1944 in England.", aus Zink H., a. a. O., S. 58; vgl. auch die Charakterisierung der E-, F-, G-, H-, I-Detachments in ebenda, S. 58 - 65

145 Folgende Sachgebiete wurden von E-Detachments in der Regel abgedeckt: "Regierung und Verwaltung, Rechtswesen und Gerichte, Öffentliche Sicherheit, Gesundheitswesen, Handel und Industrie, Verkehr und Transport, Ernährung, Landwirtschaft, Finanzwesen, Banken und Versicherungen, Öffentliche Arbeiten, Versorgungsbetriebe, Erziehungswesen, Kirchenangelegenheiten, Archivwesen, Kunst, Denkmalsschutz und Nachrichtendienst", zit. nach Latour/Vogelsang, a. a. O., S. 38

146 ebenda, S. 39

147 ebenda

148 "After several months of training they often grew apathetic and indifferent.", aus Zink, H., a. a. O., S. 13; vgl. dazu auch Dorn, W., a. a. O., S. 26/27

149 Eisenhower, D., a. a. O., S. 496

150 Während zuerst deutsche Beamte zu fliehen versuchten, verblieben später "siebzig Prozent der Bürgermeister der besetzten Gemeinden in ihren Ämtern", in: Latour/Vogelsang, a. a. O., S. 64

151 Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 161; Hoegner, W.: Historisch-Politische Schriftenreihe des Neuen Presseclubs München, 1963, Heft 2, S. 10 f.

152 Schäffer, F., a. a. O., S. 8; Hoegner, W.: Historisch-Politische Schriftenreihe, a. a. O., S. 3; Foelz-Schroeter, a. a. O., S. 16 f.

153 Es residierten im Auftrag des MG in Augsburg Konrad Kreisselmayer, in München Ludwig Ostheider, in Regensburg Ernst Falkner, in Ansbach Ernst Reichhard und in Würzburg Adam Stegerwald; vgl. auch Schäffer, F., a. a. O., S. 13

154 Pollock führt in seiner im September 1945 erstellten Denkschrift aus: "Die Kommunikation zwischen höheren, mittleren und unteren deutschen Verwaltungen ist noch immer schwierig oder besteht überhaupt nicht.", in Dorn, W., a. a. O., S. 56; Niethammer, L.: Besatzungsmacht, a. a. O., S. 183

155 "Viele Landräte und Oberbürgermeister beschränken ihre Tätigkeit auf diejenige von überbezahlten MG-Laufburschen. Oft sind sie von der Furcht beherrscht, ihre undefinierten Zuständigkeiten zu überschreiten.", aus Dorn, W., a. a. O., S. 56

156 Direktive JCS 1067 Teil I/2, zit. aus Deuerlein, E.: Die Einheit Deutschlands, Frankfurt 1961, S. 335

157 Direktive JCS 1067 Teil I/3, ebenda; weiter unten wird darauf ausführlicher eingegangen

158 Direktive JCS 1067 Teil I/4, ebenda, S. 336

159 Im Potsdamer Abkommen heißt es ebenfalls, daß vorläufig "keinerlei zentrale deutsche Regierung gebildet. . ." wird; zit. nach Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, München 1948, S. 17

160 Direktive JCS 1067 Teil I/4, zit. nach Deuerlein, E.: Die Einheit Deutschlands, Frankfurt 1961, S. 336

161 Potsdamer Abkommen III A9/I, in: Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, a. a. O., S. 16

162 Potsdamer Abkommen III A9/II, ebenda

163 Befehl Nr. 2 des Obersten Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland vom 10. Juni 1945, in Deuerlein, E.: Die Einheit Deutschlands, Frankfurt 1961, S. 343

164 Potsdamer Abkommen III A9/III, in: Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, a. a. O., S. 16/17

165 Während SPD, CSU, FDP und WAV lizensiert wurden, lehnte das MG vorerst die Zulassung für die Bayernpartei und die Bayerische Heimat- und Königspartei ab.

166 Clay, L., a. a. O., S. 67/68; s. a. John Gimbel: Die Bedeutung der Besatzungszeit 1945 - 1949, in: aus politik und zeitgeschichte, B 18, 1965, S. 47 f.

167 Da der MG-Direktor noch den Armeebefehlshabern unterstand, nahm er sowohl Befehle vom Amt der Militärregierung beim Generalstab in Frankfurt als auch solche vom OMGUS aus Berlin in Empfang, das dort unter General Clay beim Alliierten Kontrollrat gebildet worden war. Erst ab "9. März

1946 war die Trennung vom Armeekommando abgeschlossen. Das Frankfurter Amt für Militärregierung wurde aufgelöst. Die Länderdirektoren wurden dem Amt für Militärregierung in Berlin direkt unterstellt.", aus Clay, L., a. a. O., S. 77. Die Zahl der MG-Bediensteten in der US-Zone konnte Zug um Zug abgebaut werden, da deutsche Verwaltungsorgane immer weniger von dazu parallel errichteten US-Dienststellen eingerahmt werden mußten:
Dezember 1945 12 000, April 1946 7 600, Januar 1947 5 000, Frühjahr 1949 2 500 (alle Zahlen stammen aus Clay, L., a. a. O., S. 82 f.)

168 Hoegner, W.: Außenseiter, a. a. O., S. 204/205

169 "Ich fiel aus allen Wolken. Wohl war meine Ernennung zum bayerischen Justizminister längst fällig, da ich mich mit der Übertragung der Justizverwaltung auf die Länder bei der Besatzungsmacht durchgesetzt hatte", schreibt Hoegner, ebenda, S. 200

170 ebenda, S. 202; die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Hoegners Rundfunkrede; vgl. ebenda

171 Als Staatssekretäre wurden eingestellt:

in der Bay. Staatskanzlei	Dr. Anton Pfeiffer (CSU)
im Justizministerium, das Hoegner als Ministerpräsident leitete	Dr. Hans Ehard (CSU)
im Arbeitsministerium	Heinrich Krehle (CSU)
im Innenministerium	Ludwig Ficker (KPD)
im Landwirtschaftsministerium	Thunig (KPD)
im Wirtschaftsministerium	Georg Fischer (KPD)
im Finanzministerium	Dr. Hans Müller (parteilos)

172 Erhard arbeitete bis zu diesem Zeitpunkt als Wirtschaftsberater beim MG. "Den damaligen Linksdemokraten Dr. Ludwig E r h a r d drängten mir die Amerikaner - Oberst J a c k s o n - auf.", schreibt Hoegner in: Historisch-Politische Schriftenreihe, S. 7

173 ebenda

174 Die Regierungserklärung vom 22. Oktober 1945 ist im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt vom 1. 11. 1945 abgedruckt.

175 ebenda, S. 2

176 ebenda, S. 4

177 ebenda, S. 6

178 Ausführungen über Schuld und Sühne des Volkes, ebenda, v. a. S. 7/8

179 ebenda, S. 8

180 Kein geringerer als der spätere Ministerpräsident Bayerns, Dr. Hans Ehard, umriß die Stellung der damaligen Regierung sehr präzise, wenn er schreibt: "Die Staatsregierung war völlig von der Militärregierung abhängig und ihrer Kontrolle unterworfen. Gesetze bedurften der vorherigen Genehmigung durch das Amt der Militärregierung von Bayern. Für die gesamte Gesetzgebung war aber die bayerische Staatsregierung allein verantwortlich. Kein Gesetz durfte einen Hinweis enthalten, daß es im Namen oder mit Genehmigung der Militärregierung erlassen sei.", in: Historisch-Politische Schriftenreihe des Neuen Presseclubs München, Heft 3, München 1964, S. 6.

181 Art. III und IV dieser Proklamation ermächtigten - vorbehaltlich alliierter Machtbefugnisse - den Ministerpräsidenten, Gesetze zu genehmigen und zu verkünden. Eine parlamentsähnliche Körperschaft als Legislative bestand noch nicht.

182 Das Schreiben vom 26. 12. 1945 ist abgedruckt in: Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, München 1948, S. 34 - 44 in englischer und deutscher Sprache.

183 ebenda, S. 39

184 ebenda, S. 40 f.

185 Heubl, F., a. a. O., S. 69

186 Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, a. a. O., S. 41

187 Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bad Homburg 1973, S. 17

188 Heubl, F., a.a. O., S. 67; Latour/Vogelsang, a. a. O., S. 114

189 Hoegner, W.: Außenseiter, a. a. O., S. 209; Regierungserklärung vom 22. 10. 1945, in: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, vom 1. 11. 1945, Nr. 4., S. 6 f.

190 Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hg.): Staat und Politik, Frankfurt 1971, S. 330 f.; vgl. dazu auch Schmitt,Carl: Verfassungslehre, Berlin 1970; Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1969; Hermens, Ferdinand A.: Verfas-

sungslehre, Köln 1968; Smend, Rudolf: Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1968; Zurcher, Arnold J.: Verfassungen nach dem zweiten Weltkrieg, Meisenheim 1956; Maunz,Th.: Deutsches Staatsrecht, München 1973, S. 36 ff.

191 Loewenstein, K., a. a. O., S. 131

192 vgl. dazu auch Ott Gabriel: Vergleichende Verfassungslehre, Skriptum an der GH Bamberg, WS 1974/75, S. 23

193 Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Nr. 4, vom 1. 11. 1945, S. 6

194 Begrüßungsansprache und Bericht des Bay. Min.-Präs. Dr. Wilhelm Hoegner auf der 1. Sitzung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses am 26. 2. 1946, in: Bayern baut auf, Sonderdruck im Süddeutschen Verlag, München, S. 17: "Ein Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern, ein Gesetz über das bayerische Wappen und ein Gesetz über bayerische Staatsangehörigkeit sind der Militärregierung seit längerer Zeit zur Genehmigung vorgelegt. Demnächst wird mit den Vorarbeiten zur Schaffung einer bayerischen Verfassung begonnen werden müssen." Allerdings fehlt in der Niederschrift der ersten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses vom 21. bis 28. Februar 1946 die entsprechende Passage.

195 Clay, L., a. a. O., S. 108

196 vgl. Rede General Mullers bei der Eröffnungssitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8. 3. 1946, abgedruckt in Akte Bayerische Staatskanzlei Bc 4; Schreiben des Amtes der Militärregierung für Deutschland vom 17. 9. 1946, in Akte Bay. Sta. Bc 5 a

197 Schreiben der Militärregierung in Bayern vom 8. Februar 1946, AG 000.110 MGB - 5. an Ministerpräsident Dr. Hoegner, Archiv des Bay. Landtags, Akte Vorbereitender Verfassungsausschuß; fälschlicherweise wird dieses Schreiben oft mit dem 9. 2. 1946 datiert angegeben, so bei Hoegner, W.: Lehrbuch, a. a. O., S. 20; ders. in: Außenseiter, a. a. O., S. 248; Deuerlein/Gruner, a. a. O., S. 572; Latour/Vogelsang, a. a. O., S. 115

198 Schreiben des MG von Bayern, 8. 2. 1946, a. a. O., S. 1 Ziffer 8; die weiteren Ausführungen stützen sich auf dieses Schreiben betreffend Zif-

fer 9, 10, 11 und 12

199 Clay, L., a. a. O., S. 108

200 Rede General Mullers bei der Eröffnungssitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8. 3. 1946, a. a. O., S. 2

201 Hoegner, W.: Verfassung des Volksstaates Bayern, Archiv des Bay. Landtages, Akte Vorbereitender Verfassungsausschuß

202 Interview des Verfassers mit Ministerpräsident Hoegner am 30. September 1974, hier Antwort auf die Frage: "Wann begannen Sie und wo, eine neue Bayerische Verfassung zu entwerfen?"; vgl. hierzu auch Hoegner, W.: Lehrbuch, a. a. O., S. 20; ders. in: Außenseiter, a. a. O., S. 248; Deuerlein/Gruner, a. a. O., S. 571; Nawiasky, H., u. a., a. a. O., S. 3

203 Interview des Verfassers mit Ministerpräsident Hoegner, a. a. O.; Hoegner, W.: Außenseiter, a. a. O., S. 165- 185; die Schreiben des Danziger Exilpolitikers Dr. Hermann Rauschning an Hoegner vom 15. 4. 1939, 3. 6. 1939 und 8. 11. 1939, in: Sammlung Ministerpräsident Wilhelm Hoegner, a. a. O.; Hoegner, W.: Die Verhandlungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1946, in: Bay. Verwaltungsblätter, Heft 4, April 1963, S. 97

204 Nawiasky, H.: Ein Jahrzehnt bayerischer Verfassung, Manuskript, Akte Bay. Sta. Bg 1; in einem Brief vom 15. 8. 1944 schreibt Hoegner an Prof. Dr. Muckermann, daß Überlegungen zur bayerischen Politik da sind. "In der Anlage übersende ich Ihnen für die bayerische Politik meine Richtlinien und bitte um Ihre ungeschminkte Meinungsäußerung. . .Würden Sie diese Richtlinien für unsere gemeinsame Arbeit als maßgebend ansehen können oder wünschen Sie Abänderungen oder Ergänzungen?", in: Sammlung Ministerpräsident Hoegner, a. a. O.

205 Nawiasky, H.: Ein Jahrzehnt bayerischer Verfassung, a. a. O., S. 1

206 Hoegner, W.: Prof. Dr. Hans Nawiasky und die bayerische Verfassung von 1946, in: Staat und Wirtschaft, Zürich 1950, S. 1

207 Hoegner, W.: Verfassung des Volksstaates Bayern, a. a. O., Art. 1 - 3

208 ebenda, Art. 4

209 ebenda, Art. 6

210 ebenda, Art. 9, 10, 12, 14

211 ebenda, Art. 11

212 Nawiasky, H.: Ein Jahrzehnt bayerischer Verfassung, a. a. O., S. 2; Hoegner, W.: Lehrbuch, a. a. O., S. 3 f.

213 Hoegner, W.: Verfassung des Volksstaates Bayern, a. a. O., Art. 23, 24, 25, 28

214 ebenda, Art. 30

215 ebenda, Art. 32, 34

216 ebenda, Art. 39

217 vgl. ebenda Art. 41 und Art. 42 mit den Art. 74 und 75 der Bay. Verfassung von 1946

218 Hoegner, W.: Verfassung des Volksstaates Bayern, a. a. O., Art. 46

219 ebenda, Art. 85

220 ebenda

221 ebenda, Art. 93

222 ebenda, Art. 97

223 vgl. dazu die Art. 137 ff. der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919

224 Hoegner, W.: Verfassung des Volksstaates Bayern, a. a. O., Art. 106. Sicherlich hat die Nachkriegssituation Überlegungen in Richtung der Planwirtschaft begünstigt. Der hier vorgesehene Beirat stellt eine erweiterte konzertierte Aktion dar, deren beratende Funktion vom jeweiligen Wirtschaftsminister anerkannt werden kann.

225 Hoegner, W.: Außenseiter, a. a. O., S. 249

226 Hoegner, W.: Verfassung des Volksstaates Bayern, a. a. O., Art. 110

227 ebenda, Art. 120

228 ebenda, Art. 131

229 ebenda, Art. 132, 133

230 Jean-Jacques Rousseau versuchte mit seiner Lehre vom Gesellschaftsvertrag die Identität des Einzel- und Gesamtwillens aufzuzeigen. Rätedemokratische Überlegungen beschäftigen sich ebenfalls mit dieser utopischen Identitätsthese.

231 Auf inhaltliche Kongruenz wird weiter unter genauer eingegangen.

232 Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919, München 1921, auch Bamberger Verfassung genannt

233 Die in diesem Schema nach dem Artikelschrägstrich aufgeführte Zahl bedeutet jeweils den Satz, z. B. Art. 2/3. heißt Artikel zwei, dritter Satz

234 Anmerkung 233 gilt entsprechend für die Weimarer Verfassung

235 Apelt,Willibalt: Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946, S. 199

236 vgl. dazu Lammers, Hans-Heinrich: Reichsverfassung und Reichsverwaltung in Frage und Antwort, Berlin 1929, S. 162

237 Apelt, W., a. a. O., S. 251

238 ebenda, S. 240

239 vgl. zum richterlichen Prüfungsrecht in der Weimarer Zeit die Ausführungen Apelts, a. a. O., S. 300, 305, 341 f., 358, 419

240 Lammers, H.-H., a. a. O., S. 264 ff.

241 Apelt, W., a. a. O., S. 334

242 ebenda, S. 335

243 ebenda, S. 281 und 365

244 Nawiasky und Hoegner konzidieren die Berücksichtigung der Weimarer Verfassung; vgl. dazu Nawiasky, H.: Ein Jahrzehnt bayerischer Verfassung, a. a. O., S. 1; Interview des Verfassers mit Dr. Hoegner; Nawiasky, H.: Die Entstehung der Verfassung, in Nawiasky u. a., a. a. O., S. 3

245 darauf verweisen die Paragraphen 2, 3, 17 - 21, 69; vgl. dazu auch die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919, a. a. O., S. 4; Falk Wiesemann verweist auf die einschränkende Wirkung der WV bezüglich Sonderregelungen in der damaligen bayerischen Verfassung, in: Die Vorgeschichte der nationalsozialistischen Machtübernahme in Bayern 1932/1933, Berlin 1975, S. 29

246 Nawiasky berichtet davon in: Ein Jahrzehnt bayerischer Verfassung, a. a. O., S. 2; Langen, Hans-Wilhelm gibt ebenfalls diesbezüglich des öfteren Hinweise in: Der Einfluß der schweizerischen Verfassungszustände auf die Bayerische Verfassung, jur. Diss., München 1949

247 Langen, H.-W., a. a. O.

248 Nawiasky, H.: Politische Eindrücke aus München, a. a. O., Blatt 7; Langen, H.-W., a. a. O., S. 35 ff.

249 ebenda, S. 57 ff.; Nawiasky, H.: Politische Eindrücke aus München, a. a. O., Blatt 7

250 ebenda; Langen, H.-W., a. a. O., S. 64 ff.

251 Gesetz über die Bildung eines beratenden Landesausschusses in Bayern vom 1. 2. 1946, in Akte Bay. Sta. Bc 3; vgl. dazu die Niederschriften der I., II. und III. Tagung des BBLA, München 1946

252 Über den Länderrat sind einschlägig die Dissertationen Pfeiffer, Anton: Der Länderrat der amerikanischen Zone, München 1948 und Lapp, Elmar: Vorgeschichte und Gesetzgebung des Länderrates der US-Zone, München 1948

253 Hoegner, W.: Die Grundlagen der Bayerischen Verfassung von 1946, in: Politische Studien, Oktober 1955, S. 7

254 Die Auflistung stützt sich auf eine Zusammenstellung und Unterlagen, die im Archiv des Bayerischen Landtages in der Akte "Verfassunggebende Landesversammlung" bzw. im Archiv der Bayerischen Staatskanzlei in den Akten "Bayerische Verfassung" eingesehen werden konnten.

255 Brief des Herrn Weiß vom 28. 3. 1946 an den VVA

256 Schreiben des Hauptmanns Pauly vom 12. 3. 1946 an Ministerpräsident Hoegner, S. 2

257 ebenda

258 ebenda, S. 3

259 Die folgenden Interessenverbände werden von den Herren Gustav und Bernhard Seibt mit Schreiben vom 25. 8. 1946 dem Präsidenten der Verfassunggebenden Landesversammlung, Dr. Horlacher, vorgeschlagen.

260 ebenda (als Anlage)

261 Artikel des Simeon Goldstein an Ministerpräsident Hoegner vom 24. 4. 1946, S. 3

262 Am 27. April 1972 scheiterte Rainer Barzel bei dem Versuch, mit den Stimmen der CDU/CSU Bundes-

kanzler Willy Brandt das Mißtrauen auszusprechen. Für Kanzlerkandidat Barzel stimmten 247 Abgeordnete, die absolute Mehrheit der Mitglieder des Bundestages beträgt jedoch 249.

263 Vorwort Lauterbachs vom 18. 2. 1946 zu seinem Verfassungsentwurf, in Akte Bay. Sta. Bg 1

264 Anhang zum Verfassungsentwurf von S. Lauterbach, a. a. O., S. 2

265 Verfassungsentwurf v. S. Lauterbach, S. 6

266 ebenda, S. 24

267 Verfassungsgesetz von Salzer,Franz, a. a. O., S. 1

268 ebenda

269 ebenda, S. 2

270 ebenda, S. 5

271 Scheckenhofer,J., a. a. O., S. 1

272 Der Vorbereitende Verfassungsausschuß hat nichts mit dem BBLA zu tun.

273 Die VLV wurde erst später gewählt.

274 vgl. dazu Anmerkung 27 bei Bengt, Beutler: Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945, Berlin 1973, S. 127

275 Nicht selten wird die Meinung vertreten, daß der VVA nach 14 Sitzungen, am 3. 5. 1946, seine Arbeit beendet habe. Siehe dazu Leusser, Claus: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 3, 1954, S. 151; Hoegner, W.: Die Verhandlungen des VVA, a. a. O., S. 1; Steidle, Otto: Bayerische Verfassungsgeschichte von 1808 - 1946, Diss., München 1948, S. 67; Deuerlein/Gruner, a. a. O., S. 572, u. a. Dagegen ist der Verfasser im Besitz einer Kopie der 15. Sitzung, die er im Landtagsarchiv München fertigte.

276 Die Reihenfolge wird hier aus dem Einladungsschreiben der Bayerischen Staatskanzlei vom 2. 3. 1946 übernommen, das in Akte Bay. Sta. Bf 2a enthalten ist. Als Ersatzmann hielt sich bereit: Staatssekretär Krehle; Ministerialrat Claus Leusser nahm das Amt eines Generalsekretärs des VVA ein, Herr von Elmenau war Stellvertreter.

277 Sonderbarerweise erging die Einladung an die Parteien schon vor der offiziellen Mitteilung des

MG zur Errichtung des VVA, die mit 8. 2. 1946 datiert ist, vgl. dazu die Einladungen an die Parteien vom 1. 2. 1946, in:Akte Bay. Sta. Bg 1

278 aus dem Schreiben vom 1. 2. 1946 an den Landesvorsitzenden der KPD in München, in: Akte Bay. Sta. Bg 1

279 Brief des Staatssekretärs Anton Pfeiffer an Hans Nawiasky vom 6. März 1946, in: Akte Bay. St. Bc 5a; Nawiasky schreibt dazu: "Ich kam gerade noch zum Schluß einer Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, der bereits vor einiger Zeit mit seinen Arbeiten begonnen hatte, an denen ich infolge von Verständigungsschwierigkeiten noch nicht hatte teilnehmen können. . .In den folgenden elf Tagen haben wir mit äußerster Konzentration den ersten wichtigsten Hauptteil des Verfassungsentwurfs 'Aufbau und Aufgaben des Staates' aufs gründlichste und sorgfältigste durchberaten, während der zweite Hauptteil 'Grundrechte und Grundpflichten' erst nach meiner Rückreise in Angriff genommen werden konnte, wobei mir vorbehalten wurde, meine Anträge schriftlich zu stellen und zu begründen.", aus Nawiasky, H.: Politische Eindrücke aus München, a. a. O., S. 1

280 In der 15. und letzten Sitzung befaßte sich der VVA am 24. Juni 1946 mit einer Eingabe des MG wegen einer Rede General Clays.

281 Protokoll der 3. Sitzung des VVA, S. 2

282 ebenda, S. 7

283 Bericht des VVA an die VLV, in: Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der VLV, Bd. I, München 1947, S. 13

284 Protokoll der 4. Sitzung des VVA, S. 1 und der 3. Sitzung, S. 15

285 ebenda, S. 11

286 ebenda, S. 13 ff.

287 Protokoll der 4. Sitzung des VVA, S. 9

288 Protokoll der 5. Sitzung des VVA, S. 1

289 ebenda

290 Mit dieser Änderung des Art. 22 des HE fällt der "ständige Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten" weg, der nicht nur nach den Worten von Staatsminister Seifried den Vorwurf eines bayerischen Se-

paratismus hätte aufkommen lassen können. So berichtete die Schwäbische Landeszeitung am 21. 5. 1946 in ihrer 41. Nummer: "Ohne Stellungnahme zu der Frage einer Neugliederung Deutschlands auf stammesmäßiger Grundlage wird anscheinend ein Verfassungsentwurf ausgearbeitet, der ausschließlich den Interessen eines isolierten Staates Bayern dient."

291 "Professor Dr. Nawiasky empfiehlt trotzdem, es bei Verhältniswahlen zu belassen. . .In der Schweiz habe man einige Zeit dazu geneigt, die Zahl der Abgeordneten zu verringern. Das sei aber nicht günstig. Je mehr Leute verpflichtet seien, sich aktiv mit den Regierungsgeschäften zu befassen, desto größer sei die politische Erziehung. Man solle die Zahl der Abgeordneten nicht herabsetzen.", aus Protokoll der 5. Sitzung des VVA, S. 2

292 Protokoll der 6. Sitzung des VVA, S. 1

293 "Vertreter der sozialen Körperschaften könnten die Genossenschaften, Gewerkschaften, Krankenkassen, Konsumverbände, Berufsgenossenschaften usw. sein. Die wirtschaftlichen Interessen würden durch die Handels- und Handwerkskammern, den Bauernverband, die Anwaltskammern, Technikerverbände usw. repräsentiert, während als Vertreter der kulturellen Körperschaften die Hochschulen, Kunstakademien, Religionsgemeinschaften zu Worte kommen sollen. Man könne auch daran denken, die kommunalen Körperschaften zur Entsendung von Vertretern zu ermächtigen.", aus Protokoll der 6. Sitzung des VVA, S. 2

294 so Dr. Scharnagl in der 6. Sitzung des VVA, Protokoll, S. 3

295 so Ministerpräsident Hoegner, ebenda

296 Karl Scharnagl verfaßte ein mit 22. April 1946 datiertes Schreiben "Die demokratische Gestaltung der Staatsführung", in dem er sich leidenschaftlich für eine 2. Kammer, von ihm als erste Kammer bezeichnet, einsetzt. "Eine solche Mitarbeit der Kreise,die außerhalb der politischen Parteien stehen, bzw. der Institutionen, die sich grundsätzlich von ihnen fernhalten müssen, kann und muß nun im Aufbau des neuen Staates vorgesehen werden durch ein Organ, das neben dem aus den allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Organ, dessen Träger die politischen Parteien sind, steht und verfassungsmäßig eine Stellung und Rechte be-

sitzt, die eine solche Mitarbeit sichern.", Anlage zum Protokoll der 6. Sitzung des VVA, S. 3

297 Protokoll der 6. Sitzung des VVA, S. 6

298 Nawiasky, H.: Politische Eindrücke aus München, a. a. O., S. 1

299 Nawiasky, H.: Ein Jahrzehnt bayerischer Verfassung, a. a. O., S. 5

300 ebenda

301 Protokoll der 7. Sitzung des VVA, S. 1

302 vgl. dazu die Ausführungen Schmitts und Wimmers, die ebenfalls wie Scharnagl, Hoegner und Ehard letztlich die Stabilisierung der Regierung wünschten, ebenda, S. 2 f.

303 ebenda, S. 4

304 Art. 96 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft lautet: Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus allen Schweizerbürgern, welche als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind, auf die Dauer von 4 Jahren ernannt. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden.

305 Protokoll der 7. Sitzung des VVA, S. 10

306 ebenda, S. 11

307 vgl. dazu den diesbezüglichen Art. 61 der Bamberger Verfassung, welcher mit Art. 36 a weitgehend übereinstimmt.

308 Protokoll der 7. Sitzung des VVA, S. 13; vgl. dazu den ähnlichen Art. 97 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

309 Formulierungshilfe bei Art. 36 leistete Hoegner

310 Protokoll der 8. Sitzung des VVA, S. 5 f.

311 Protokoll der 9. Sitzung des VVA, S. 7

312 Die Freiheit von Kunst, Wissenschaft und deren Lehre wurde jedoch durch den Rahmen der allgemeinen Gesetzgebung eingeschränkt; vgl. dazu Protokoll der 9. Sitzung des VVA, S. 2; der billige Volkswohnungsbau soll Aufgabe der Gemeinden, aber auch des S t a a t e s sein (Art. 79); Hoegner regte die Streichung der Lehrmittelfreiheit an; siehe Protokoll der 10. Sitzung des VVA, S. 5

313 Staatssekretär Pfeiffer legte Wert darauf, daß

Staatsbürgerkunde "im demokratischen Geist" zu erteilen sei (Art. 93/3); siehe dazu das Protokoll der 11. Sitzung des VVA, S. 3

314 Der in der 2. Lesung des VVA vorgelegte Verfassungsentwurf wurde neu durchnumeriert, nachdem die Einfügungen 35 a, b, c, d und 36 a usw. eigene Artikelnummern bekamen; daher heißt es hier im Protokoll der 14. Sitzung des VVA, S.1, daß nach Art. 111 "III. Hauptteil" eingesetzt wird.

315 Protokoll der 11. Sitzung des VVA, S. 4

316 Art. 106/3/4 werden gestrichen

317 Protokoll der 11. Sitzung des VVA, S. 13

318 Im Art. 120/2 wird die Nichtentfremdung von Bauernland festgehalten. Allgemeiner als im HE wird Art. 121 formuliert, der sich gegen die Verschuldung landwirtschaftlicher Betriebe wendet.

319 Protokoll der 12. Sitzung des VVA, S. 1 f.

320 ebenda, S. 3

321 vgl. Anmerkung 314

322 Protokoll der 13. Sitzung des VVA, S. 1

323 Der 3 Seiten umfassende Bericht, datiert mit 5. 5. 1946, ging an Herrn Major MC. Cord, siehe Akte Bay. St. Bc 4; sonderbarerweise wird bayerisch groß und klein, vor- und nachgestellt in den Dokumenten gebraucht, wenn von VVA und VLV gesprochen wird.

324 ebenda, S. 2

325 vgl. dazu die Ausführungen in Anmerkung 275

326 Protokoll der 15. Sitzung des VVA, S. 1

327 ebenda

328 ebenda, S. 3

329 beide Zitate aus "Gesetz über die Verfassunggebende Landesversammlung", Art. 2 in:Akte Bay. Sta. Bc 5a

330 Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes, München, vom 30. September 1946, Heft 13, S. 13

331 ebenda; nicht zu vergessen ist die Tatsache, daß das MG 6,6 % (271400) der wahlfähigen Bayern wegen ehemaliger Nazizugehörigkeit nicht in die Wählerliste aufnehmen ließ. "Man darf aber annehmen, daß diese gemeldeten Zahlen zu niedrig sind, da viele der Ausgeschlossenen sich zur

Wählerliste gar nicht meldeten.", aus ebenda

332 alle Zahlen aus ebenda

333 Hoegner, W.:Außenseiter , a. a. O., S. 243; General Muller erklärte dazu in der Presse: "Der Ministerpräsident wurde von der Militärregierung ernannt und er hat weiterhin das Vertrauen und die volle Unterstützung der Militärregierung für Bayern. Die vorausgegangenen Wahlen haben keine Bedeutung für die bayerische Regierung. Die alleinigen Wahlen, die über einen Wechsel in der bayerischen Regierung entscheiden werden, sind die für November vorgesehenen Landtagswahlen. Bevor nicht die Wünsche des Volkes in einer Landtagswahl zum Ausdruck kommen und unter einer neuen Verfassung die Regierung gebildet ist, wird in dem Amte des Ministerpräsidenten kein Wechsel eintreten.", ebenda

334 St. B. VLV, München 1946, S. 8

335 St. B. VA, Bd. I, S. 34

336 St. B. VA, Bd. III, S. 619

337 ebenda, S. 649 f.; Abgeordneter Prechtl (CSU) schlug die abgelehnte Fassung vor: "Im Namen Gottes, des Allmächtigen, der Ursprung und Norm alles Rechts und aller Pflicht, gibt sich das Bayerische Volk, in einer mehr als tausendjährigen geschichtlichen Entwicklung in seinen Stämmen geeint, folgende Verfassung", ebenda

338 St. B. VA, Bd. III, S. 650 und 653

339 VE bezeichnet den Verfassungsentwurf des VVA

340 St. B. VA, Bd. I, S. 42 und S. 46, Antrag Lacherbauer, CSU

341 Die zehn Punkte der Christlich-Sozialen Union, Loseblattsammlung, o.A., S. 3

342 St. B. VA, Bd. II, S. 386 und S. 388

343 St. B. VA, Bd. II, S. 448

344 Vorschlag Nawiaskys in der 18. Sitzung des VA, St. B. VA, Bd. II, S. 382 f.

345 St. B. VA, Bd. I, S. 83

346 ebenda, S. 89

347 St. B. VA, Bd. I., S. 97 - 104; Nawiasky bemerkt: "Das Prinzip der Demokratie als Selbstmord wird abgelehnt";Hoegner erwiderte : "Demokratie nur für Demokraten.", in ebenda, S. 103

348 St. B. VA, Bd. I, S. 109

349 St. B. VA, Bd. II, S. 404 f.

350 Bei Verfassungsänderungen ist zusätzlich Volksentscheid zwingend vorgeschrieben.

351 vgl. Bamberger Verfassung § 39/I

352 BV Art. 28/1

353 St. B. VA, Bd. I, S. 119 - 121; diese Regelung entspricht dem § 39/II der Bamberger Verfassung

354 St. B. VA, Bd. I, S. 119

355 ebenda, S. 129

356 St. B. VA, Bd. II, S. 421

357 ebenda, S. 488 f.

358 ebenda

359 "(1) Die Staatsregierung hat das Recht und die Pflicht, sich durch eine Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes beraten und Vorschläge unterbreiten zu lassen.

(2) Einschlägige Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Staatsregierung dieser Vertretung zur Begutachtung vorgelegt werden.

(3) Das Nähere bestimmt die Gesetzgebung.", aus ebenda, S. 489

360 ebenda, S. 495

361 ebenda, S. 496

362 Bei den artikelweisen Abstimmungen gab es jeweils nur 1 Gegenstimme im VA, nämlich die von der KPD.

363 Bei den Verhandlungen über den Art. 41 der BV bemerkte Nawiasky: "Wir, der Herr Staatssekretär und ich, haben gerade bei der Formulierung dieser Bestimmung uns das sehr genau überlegt.", in ebenda, S. 507

364 St. B. VLV, S. 162

365 St. B. VA, Bd. II, S. 499 ff.

366 Berichterstatter Dr. Hoegner konnte bei der Eröffnung der 24. Sitzung erklären: "Der dritte Abschnitt ist im Vorbereitenden Verfassungsausschuß so eingehend behandelt worden, daß ich glaube, mich hier kurz fassen zu können.", in: St. B. VA, Bd. II, S. 513

367 St. B. VA, Bd. II, S. 515; ein weiterer Absatz 5 erhält in der 8. Plenarsitzung der VLV seine Formulierung

368 vgl. dazu St. B. VA, Bd. I, S. 216 ff.; Bd. II, S. 320 ff., 418; Bd. III, S. 622, 747

369 St. B. VA, Bd. II, S. 422

370 St. B. VA, Bd. I, S. 187

371 ebenda; Nawiasky unterstützte - zumal er den Gedanken vorformuliert hatte - entschieden den Antrag Hoegners: "Ich halte die Aufnahme einer derartigen Bestimmung, wie sie von seiten des Herrn Ministerpräsidenten beantragt worden ist, für unbedingt notwendig. Es muß von vornherein gesagt werden, diese Verfassung ist eine demokratische Verfassung und soll eine solche bleiben. Jeder Versuch, sie zu erschüttern, muß von vornherein abgewehrt werden.", ebenda, S. 188; s. a. S. 189

372 vgl. Art. 75/2 der BV

373 St. B. VA, Bd. II, S. 415

374 vgl. dazu die Verhandlungen in: St. B. VA, Bd. II, S. 460 - 466; Bd. I, S. 157 - 164

375 vgl. dazu § 47/I/II/III der Bamberger Verfassung

376 St. B. VA, Bd. I, S. 153

377 Art. 8/2 VE wird Art. 93 BV

378 Art. 84 der BV; s. a. St. B. VA, Bd. I, S. 37 - 41, wo die Einordnung dieses von der SPD-Fraktion geforderten Artikels noch nicht geklärt werden konnte. In der 18. Sitzung beantragte Hoegner dessen Aufnahme im Abschnitt "Rechtspflege". Die Textierung lautete im VA "Rechtssätze" oder "Rechtsgrundsätze" und nicht "Grundsätze".

379 Art. 64/1 VE

380 Er führte aus: "Das richterliche Prüfungsrecht muß sich nach meinem Dafürhalten auch daraufhin erstrecken, festzustellen, ob die Rechtsnormen, die er anwendet, auch rechtsgültig sind. Das gilt vor allem für die Frage, ob ein einfach beschlossenes Gesetz gegen die Verfassung verstößt. Wir haben sonst keine Garantie dafür, daß eine Kontrolle darüber besteht, daß wirklich keine Verletzung der Verfassung vorliegt. (Zuruf) Die Garantie, die soeben genannt wird, der Staatsgerichtshof, reicht mir hierfür nicht aus.", in: St. B. VA, Bd. I, S. 68

381 St. B. VA, Bd. II, S. 425 f.

382 Beide folgten damit den Anregungen der Amerikanischen Militärregierung; vgl. dazu St. B. VA, Bd. II, S. 426 - 438.

383 vgl. Art. 96/1 der BV

384 St. B. VA, Bd. III, S. 748

385 St. B. VA, Bd. I, S. 233; Bd. II, S. 300 f.; dieser Artikel wurde von Nawiasky beantragt

386 Nulla poena sine lege bedeutet, daß nur dann eine Tat bestraft wird, wenn diese vor der Tatzeit schon durch ein Gesetz mit Strafe bedroht war. Ne bis in idem meint, daß niemand wegen derselben Tat mehrmals bestraft werden soll.

387 St. B. VA, Bd. II, S. 366

388 St. B. VA, Bd. I, S. 233 ff.; Bd. II, S. 482 ff.; Bd. III, S. 748 f.; Nawiasky begründete diesen von ihm beantragten Artikel u. a. "Das Entscheidende ist, daß man meiner Ansicht nach einen eigenen Artikel über die Presse heute unter gar keinen Umständen auslassen darf. Die Presse ist für die Demokratie eine außerordentlich wichtige Angelegenheit, ja, ohne Pressefreiheit gibt es keine Demokratie.", in: St. B. VA, Bd. I, S. 233

389 St. B. VA, Bd. II, S. 309 ff. Frau Dr. Meyer-Spreckels von der CSU beantragte die Aufnahme eines Artikels über das Brief-, Post- und Fernsprechgeheimnis, obwohl sich damals die Besatzungsmacht nicht daran hielt.

390 St. B. VA, Bd. II, S. 375

391 Prechtl erklärte: "Was ich vermisse, ist, daß der älteste und mächtigste aller Erziehungsfaktoren, die Kirche, in diesem ganzen Artikel überhaupt nicht genannt ist: Eine der übelsten Auswirkungen der vergangenen zwölf oder nahezu dreizehn Jahre ist die, daß in dem totalen Zusammenbruch unseres Volkes auch der moralische Zusammenbruch erfolgt ist. Darüber, glaube ich, sind sich die Herren alle einig. Ich meine nun, wenn Sie an einen Wiederaufbau unseres Volkes auch nach der moralischen Seite denken müssen, dann läßt sich die Zuhilfenahme der geistig-sittlichen Kräfte, die von der Religion und ihren Bekenntnissen ausgehen, nicht ausschalten. Denn hier sind die wirksamsten Kräfte vorhanden, um in unserem Volk wieder die Gewissen zu schärfen, den Sinn für Wahrhaftigkeit, Rechtlichkeit und

staatsbürgerliche Wohlanständgkeit zu wecken und zu pflegen.", in: St. B. VA, Bd. I, S. 244 f.

392 ebenda, S. 245

393 So werden Art. 84 und 87 des VE als Art. 128, 129 und 139 in der BV ausgewiesen.

394 Dr. Schwalber von der CSU schlug zur Aufnahme in den Bildungszielkatalog ursprünglich "Erziehung zur Gottesfurcht" vor, bis schließlich die Diskussion die Formulierung "Ehrfurcht vor Gott" ergab, siehe St. B. VA, Bd. I, S. 258 f.

395 Art. 131/3 der BV

396 St. B. VA, Bd. I, S. 258 - 262

397 St. B. VA, Bd. II, S. 347; dieser Zusatz ging als 3. Satz in den Art. 133/1 der BV ein.

398 Beide begründeten dies mit der Notwendigkeit, daß Schulkinder nicht schon mit Beginn der Schulpflicht aus sozialen und konfessionellen Gründen getrennt werden sollten; vgl. dazu St. B. VA, Bd. I, S. 255, S. 264; Bd. II, S. 359

399 St. B. VA, Bd. I, S. 264 - 267; Bd. II, S. 361

400 St. B. VA, Bd. II, S. 361; Hoegner schloß sich diesem Vorschlag aus Gründen der Toleranz an.

401 vgl. Art. 138/1 der BV

402 vgl. dazu die Debatten im VA in St. B. VA, Bd. I, S. 279 - 289; Bd. II, S. 367 - 375, S. 493 - 495

403 Abgeordneter Prechtl nannte als Beweis dafür u. a. das Buch "Kreuz und Hakenkreuz"

404 St. B. VA, Bd. I, S. 208 - 211; Bd. II, S. 368 ff.

405 Er lautet: "Die Verfügung über die Begräbnisplätze steht den bürgerlichen Behörden zu. Sie haben dafür zu sorgen, daß jeder Verstorbene schicklich beerdigt werden kann."; s. a. St. B. VA, Bd. II, S. 374

406 Sie heißen: "III In Friedhöfen, die nur für einzelne Religionsgesellschaften bestimmt sind, ist mangels eines gemeinschaftlichen Begräbnisplatzes die Beisetzung Andersgläubiger unter den für sie üblichen Formen und ohne räumliche Absonderung, erforderlichenfalls nach Anordnung der zuständigen Behörde zu gestatten.

IV Im übrigen bemißt sich der Simultangebrauch

der Kirchen und Friedhöfe nach bisherigem Rechte, soweit nicht Abänderungen durch Gesetz getroffen werden."

407 in der BV ist es Art. 149

408 St. B. VA, Bd. III, S. 567

409 ebenda, S. 569

410 vgl. z. B. Art. 164 der WV

411 siehe dazu St. B. VA, Bd. III, S. 570 ff., S. 626 ff.

412 Initiative zu Art. 154 erging von den CSU-Politikern Semler und Schlögl, zu Art. 156 von dem KPD-Abgeordneten Scheringer; siehe dazu näheres in: St. B. VA, Bd. III, S. 574 - 577

413 Veba und VW sind Beispiele der Privatisierung staatlicher Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland.

414 so die Begründung Dr. Schlögls in der 25. VA-Sitzung in: St. B. VA, Bd. III, S. 557

415 BV-Artikel 164/2

416 Der SPD-Abgeordnete Roßhaupter führte dazu aus: "Es ist selbstverständlich, daß besonders in Zeiten der Not wie heute, vor allen Dingen in Zeiten der Rohstoffnot, nicht unplanmäßig auf das Geradewohl gewirtschaftet werden kann, sondern daß es einer gewissen Überwachung der Herstellung der eizelnen Bedarfsgüter des Volkes bedarf. . .Die Landwirtschaft muß zum planmäßigen Anbau herangezogen werden, und zwar nicht nur für die nächsten zwei, drei oder vier Jahre, wie vielfach die Meinung zu sein scheint, sondern mit Rücksicht auf die Industrie, die uns auf Grund des Potsdamer Abkommens noch zugestanden ist, wohl für eine lange Reihe von Jahren. Deshalb halte ich es für selbstverständlich, daß nicht jeder nach Belieben wirtschaften kann, wie er es für zweckmäßig und notwendig hält, sondern daß eine gewisse staatliche Planung und Überwachung erforderlich ist.", in: St. B. VA, Bd. III, S. 570; Dr. Dehler (FDP): "Planwirtschaft wird stets nur Notstandscharakter haben.", ebenda, S. 571; vgl. dazu auch Anmerkung 454 und Art. 160/3 der BV

417 BV Art. 171

418 vgl. dazu St. B. VA, Bd. III, S. 531 - 536

419 ebenda, S. 534

420 BV Art. 175; vgl. dazu St. B. VA, Bd. III, S. 552 ff.

421 Die Art. 100/3 und 108/2 des VE sind sinngemäß in die Schluß- und Übergangsbestimmungen der BV eingegangen.

422 Nawiasky u. a., a. a. O., Vorwort zu Art. 178

423 es handelt sich der Reihe nach um die Art. 178, 179, 180, 181, 182, 184 und 185 der BV; vgl. dazu St. B. VA, Bd. I, S. 37 - 42, 281 ff.; Bd. II, S. 383 f., S. 469 f., S. 477 ff.; Bd. III, S. 623 f., 655 f., 666 ff., 670 - 679, 681 ff., 749 f.

424 "Dr. Hundhammer (CSU): Wenn wir jetzt den Abschnitt über die Staatsregierung durchberaten, bevor die Frage der Schaffung eines Staatspräsidenten geklärt ist, werden wir dauernd auf Schwierigkeiten stoßen. Ich bin der Meinung, es müßte die Frage des Staatspräsidenten geklärt sein, bevor man den Abschnitt über die Staatsregierung beraten kann.
Dr. Hoegner (SPD): Dann müssen wir einen anderen Abschnitt nehmen.", in: St. B. VA, Bd. I, S. 195

425 ebenda

426 St. B. VA, Bd. III, S. 591 f.

427 ebenda, S. 592; diese Ansicht bestand auch bei der CSU

428 ebenda, S. 593

429 ebenda, S. 595

430 St. B. VLV, S. 86 ff. Der KPD-Abgeordnete Scheringer führte bei der Besprechung des I. Hauptteiles, in dem ein Bekenntnis zu Gesamtdeutschland fehle, aus: "Diese Zonengrenzen müssen so schnell wie möglich fallen und überfahren werden. (Zurufe: Sehr richtig) Es muß die Einheit Deutschlands in unserer Verfassung fundamental begründet sein.", ebenda, S. 88

431 St. B. VA, Bd. III, S. 595

432 Hoegner: "In meiner Partei trat außer mir vor allem Albert Roßhaupter für die Errichtung eines Staatspräsidenten ein.", in: Außenseiter, a. a. O., S. 253

433 St. B. VA, Bd. III, S. 666; zweifelsohne gingen wegen der Institutionalisierung des Staatspräsi-

denten die Meinungen im VA am weitesten auseinander.

434 St. B. VLV, S. 83

435 ebenda, S. 84

436 Dr. Dehler schloß in der 4. Sitzung der VLV seine Rede: "Ich möchte Sie bitten, keinen Weg zu verbauen, der in die deutsche Gemeinschaft führt."

437 St. B. VLV, S. 86 - 96; Dehler wies in der 7. Sitzung auf einen Antrag zur Aufhebung der 10 %-Klausel zugunsten einer 5 %-Klausel hin, der allerdings abgelehnt wurde; vgl. dazu ebenda, S. 160

438 ebenda, S. 96; von seiten der Gewerkschaften wurde die Verfassung ebenfalls einer Kritik unterzogen. Herbert Bachmann bemängelte die unzureichende Repräsentation der Arbeitnehmer im Senat, die Schwierigkeiten der Verfassungsänderung, die soziale Ungerechtigkeit der Verbrauchssteuern und das staatsrechtliche Eigenleben Bayerns, in: Gewerkschaftszeitung, Organ der Bayerischen Gewerkschaften, München, 20. November 1946, S. 1 - 3; "Unsere Hoffnung ist die deutsche Reichsverfassung.", ders. in ebenda, S. 3

439 St. B. VLV, S. 115

440 ebenda, S. 116

441 ebenda, S. 122 f.

442 ebenda, S. 163 und S. 200

443 Der Einfluß der Amerikanischen Militärregierung auf die Verfassung wird ausführlicher im nächsten Kapitel behandelt.

444 so Dr. Ehard als Berichterstatter in der 4. Sitzung der VLV, in: St. B. VLV, S. 68

445 so Dr. Hoegner; vgl. dazu ebenda, S. 14

446 ebenda, S. 16

447 vgl. dazu die Ausführung des Abgeordneten Loritz, ebenda, S. 19 - 22, v. a. S. 22

448 ebenso die Rede Dehlers, ebenda, S. 23 f.

449 so der SPD-Abgeordnete und Kultusminister Dr. Fendt in der 3. Sitzung der VLV

450 St. B. VLV, S. 55

451 Der Antrag lautete: "Der Staat ist allen Religionsgemeinschaften und Bekenntnissen gegenüber neutral. Dies wird durch Trennung von Kirche und Staat ge-

währleistet. Alle staatlich anerkannten religiösen Gemeinschaften sind rechtlich gleichgestellt und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie verwalten ihre Angelegenheiten selbständig und unabhängig im Rahmen der allgemeinen Staatsgesetze.", in: St. B. VLV, S. 56

452 Steidle, Otto, a. a. O., S. 76 f.; vgl. dazu Art. 151/2 der BV

453 St. B. VLV, S. 126

454 "Der geläufige Ausdruck 'Planwirtschaft' ist gefallen. Er hatte einen Inhalt überliefert bekommen, der durch die totalitäre Staatsführung vorbelastet war und zu sehr den Beigeschmack von staatlichem Zwang hatte. Unter Planwirtschaft wurde Zwangswirtschaft verstanden. Dafür wurde jetzt die Überschrift gewählt 'Die Wirtschaftsordnung', das heißt also eine geordnete Wirtschaft nach den Bedürfnissen des Volkes. Wirtschaftliche Willkür gibt es nicht; auch die Wirtschaft muß den sozialen Notwendigkeiten unterstellt werden.", in ebenda.

455 ebenda, S. 131

456 ebenda, S. 134; ansonsten stimmte die SPD-Fraktion voll zu; vgl. dazu ebenda, S. 146

457 ebenda, S. 137

458 ebenda, S. 139; mit dem 4. Abschnitt "Die Arbeit" erklärte sich die KPD einverstanden

459 Alfred Loritz stellte in der 6. Sitzung der VLV fest: "Wir vermissen in dieser Verfassung einen eigenen Abschnitt für den Mittelstand, wie er z. B. für die Arbeit und für die Landwirtschaft vorgesehen ist.", vgl. St. B. VLV, S. 142

460 ebenda, S. 151

461 vgl. dazu ebenda, S. 168 - 172

462 ebenda, S. 171

463 Die 3. Lesung bestätigte die Fassung; vgl. dazu St. B. VLV, S. 200, S. 202.

464 ebenda, S. 178

465 Müller, Josef: Bis zur letzten Konsequenz, München 1975, S. 333

466 Dr. Hoegner bemerkte in einem Interview, wenn auch nicht sachlich ganz richtig, dem Verfasser gegenüber, a. a. O.: "Also, ich bedauere auch heute, daß der Staatspräsident mit einer Stimme Mehrheit abgelehnt worden ist. Der Staats-

präsident war von mir gedacht, als ein ausgleichendes Element. Ich hatte mir vorgestellt, daß der Staatspräsident u. a. auch die Rolle eines römischen Zensors spielen könnte, der über die öffentlichen Sitten zu wachen hätte, der eingreifen sollte, wenn der Parteienhaß drohte, das Volkswohl zu gefährden; dann sollte der Staatspräsident bei der Regierungsbildung eine ausgleichende Rolle spielen. Kurz und gut, er sollte, ich möchte sagen, das statische Element im Staate gegenüber den wechselnden Parteien sein. Diese meine Absicht ist durchkreuzt worden von Dr. Josef Müller, der auch meine nordbayerischen Freunde bewog, sich schließlich gegen einen Staatspräsidenten zu stellen. Sein Beweggrund war hauptsächlich die Befürchtung, daß dadurch ein künftiges Deutsches Reich gefährdet werden könnte, daß separatistische Bestrebungen in Bayern die Oberhand gewinnen könnten. . ."

467 siehe dazu Hoegner, W.: Außenseiter, a. a. O., S. 253 f.; Müller, J., a. a. O., S. 333 - 338; "Dr. Hundhammer konnte es mir nicht verzeihen, daß ich in der Frage des Staatspräsidenten unnachgiebig geblieben war.", ebenda, S. 338

468 Interview des Verfassers bei Dr. Hoegner, a. a. O.,
"S.: Wirkte sich auch in diesem Stadium des Entstehens der Bayerischen Verfassung irgendwie die Einflußnahme der US-Militärregierung aus, als der Vorbereitende Verfassungsausschuß tagte?
H.: Nein, in diesem Zeitpunkt hat sich der Einfluß der Militärregierung nicht ausgewirkt.Die Amerikanische Militärregierung verlangte nur, daß ich bis 10. Mai 1946 eine Art Begründung zu einer künftigen Verfassung machen solle; das ist auch geschehen." Hoegner meinte den 20.5.46(A.d.V.)

469 Hoegner, W.: Besatzungsmacht und bayerische Verfassung von 1946, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 12, 1956, S. 353; vgl. dazu Bengt, B., a. a. O., S. 20; Nawiasky u. a., a. a. O., Kap. III, S. 5: "Die amerikanische Militärregierung für Bayern hat sich während der Verfassungsberatungen im allgemeinen einer weitgehenden Zurückhaltung befleißigt."; Steidle, O., a. a. O., S. 67; Leusser,Claus, a. a. O., S. 151 f.; besonders Pollock, James/Meisel, James/Bretton, Henry: Germany under Occupation, Ann Arbor, Michigan 1949, S. 128: "The constitutional con-

ventions debated the issues through the summer. Without any influence from American Military Government, they terminated their work in time for the winter elections."

470 Die Kommandierenden Generäle des östlichen und westlichen Militärdistriktes der US-Zone bekamen im September 1945 Anweisung, Vorbereitungen für die Durchführung von Gemeinde-, Landkreis-, Stadtkreis- und Landtagswahlen nach einem abgestuften Zeitplan treffen zu lassen. Über jede einzelne Wahl der Gemeinden, Landkreise, Städte und Stadtkreise mußte ein detaillierter Bericht angefertigt und zur Auswertung an das Hauptquartier geschickt werden, das die Wahlfortschritte der deutschen Bevölkerung überprüfte. "A report of each election held shall be made promptly to this Headquarters. This report shall contain the name of the Gemeinde, Landkreis, Stadtkreis and Land in which such election is held, names of the individuals elected with their official and party designation, the votes received by each, the total number of qualified voters, the total number of votes cast, and comments in each case by the local Military Government Officer concerning the management and conduct of the election.", aus Pollock/Meisel/Bretton, a. a. O., S. 119, vgl. die Direktive vom September 1945 im Anhang; siehe dazu auch Clay, a. a. O., S. 107 f. und Zink, H., a. a. O., Kap. 13 "The Goal of Democratization", S. 165 - 186

471 Schreiben des RMG vom 8. 2. 1946 an Ministerpräsident Hoegner betreffend Wahlen in Bayern; Protokoll der 1. Sitzung des VVA, S. 1

472 US-Direktive vom 4. 2. 1946 in Pollock/Meisel/ Bretton, a. a. O., S. 121, siehe Anhang

473 vgl. dazu Protokoll der 3. Sitzung des VVA, S. 2; Protokoll der 5. Sitzung des VVA, S. 3; Protokoll der 14. Sitzung des VVA, S. 1

474 "Es wird angeordnet, daß der Vorbereitende Verfassungsausschuß angewiesen wird, an dem Vorentwurf der Landesverfassung jene Verbesserungen und Überprüfungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um mit der obigen Erklärung des Generals Clay übereinzustimmen.", aus: Protokoll der 15. Sitzung des VVA, S. 1

475 St. B. VLV, S. 2

476 St. B. VA, Bd I, S. 38

477 Zitat aus Protokoll der 15. Sitzung des VVA, S. 2, in dem sinngemäß die Ausführungen aus der "Neuen Zeitung" angeführt sind.

478 St. B. VA.,S. 43

479 Schreiben des RMG vom 8. August 1946 an Hoegner, in: Akte VLV, Landtagsarchiv, München

480 "Der erste dieser Punkte ist die 'deutsche Staatsbürgerschaft'. Die Alliierte Kontrollmacht kann gegebenenfalls ein Gesetz herausgeben, das die deutsche Staatsangehörigkeit festlegt. Sollte aber nicht in der Zwischenzeit die Festlegung der deutschen Staatsangehörigkeit in Bayern, Württemberg-Baden und Hessen gleichlautend sein? ... 'Die Freiheit der Person ist unverletzlich. Die persönliche Freiheit darf durch die öffentliche Gewalt nur auf Grund eines Gesetzes angetastet werden.' Diese Sprache ist gleich dem Art. 114 (1) der Weimarer Verfassung und ist im Einklang mit der deutschen Tradition. Dessen ungeachtet ist der Ausdruck 'auf Grund eines Gesetzes" nicht präzis genug (very sweeping).", ebenda, S. 1 f.

481 ebenda

482 Schreiben Hoegners vom 12. 8. 1946 an den Präsidenten des VA in: Akte Verfassunggebende Landesversammlung, Archiv des Bay. Landtages; vgl. dazu auch St. B. VA, S. 365 f.

483 Sie beziehen sich auf die Rechtssätze "nulla poena sine lege" und "ne bis in idem"; Art. 105 regelt das Asylrecht für Ausländer.

484 so Roßhaupter zur Planwirtschaft in: St. B. VA, Bd. III, S. 569

485 Hoegner, W.: Besatzungsmacht und Bayerische Verfassung von 1946, a. a. O., S. 1

486 St. B. VA, Bd. II, S. 426, S. 435

487 St. B. VA, Bd. III, S. 669

488 In dem Schreiben heißt es: "Die durch die Verfassung gewährleisteten Grundrechte dürfen grundsätzlich nicht eingeschränkt werden. Einschränkungen durch Gesetz sind nur zulässig, wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt es zwingend erfordert. Sonstige Einschränkungen sind nur unter den Voraussetzungen des Art. 52 zulässig. Der Verfassungsgerichtshof hat Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, welche Grundrechte verfassungswidrig einschränken.", aus:Schreiben Hoegner vom 11. 9.

1946 an den Präsidenten des VLV in: Akte Verfassunggebende Landesversammlung, Archiv des Bay. Landtages

489 Beilage 26 der St. B. VA; vgl. dazu besonders St. B. VA, Bd. III, S. 731 - 755

490 "The resulting proposed constitutions were studied, modifications suggested, and general approval given.", aus Zink, H., a. a. O., S. 177; vgl. auch St. B.VA, Bd. III, S. 745 ff.

491 Die Ergänzungen sind durch Unterstreichung hervorgehoben.

492 Genehmigungsschreiben General Clay's vom 24. 10. 1946 zur Bayerischen Verfassung, in: Akte Verfassunggebende Landesversammlung, Archiv des Bayerischen Landtages, siehe Anhang

493 Diese Direktive ist in den Dokumenten zum Aufbau des bayerischen Staates S. 56 - 65 deutsch/englisch abgedruckt.

494 Hoegner, W.: Lehrbuch, a. a. O., S. 23

495 Vgl. dazu die folgende Feststellung des Bayerischen Ministerpräsidenten auf der 3. Arbeitstagung des BBLA am 12. 6. 1946, in: Niederschrift der 3. Tagung des BBLA, München 1946, S. 15 "Die Schlußfolgerung wäre das Absagen der für den Monat November anberaumten Wahlen für den Landtag."

496 Niederschrift über die 2. Sitzung des Ältestenrates der VLV vom 5. August 1946, S. 1; in derselben Sitzung wehrten sich Hoegner und der Ältestenrat gegen ein zweideutiges Ansinnen des MG, das der Ministerpräsident vortrug: "Die Militärregierung ist durch ihren Verbindungsmann an mich herangetreten und hat erklärt, sie bilde gegenwärtig einige Rechtsstudenten aus, die die Fraktionssitzungen besuchen und Berichte über diese Sitzungen an die Militärregierung schreiben sollen. Ich habe erklärt: Wenn ein Offizier der Militärregierung den Sitzungen beiwohnt, ist selbstverständlich nichts dagegen einzuwenden; ich wende mich aber entschieden dagegen, daß junge Leute, die noch Studenten sind und die parteipolitischen Verhältnisse in Deutschland gar nicht kennen können, in geheime Fraktionssitzungen geschickt und von vornherein über eine Stellungnahme unterrichtet werden, die erst für einen späteren Zeitpunkt zur Veröffentlichung bestimmt ist. Ich glaube auch, daß junge Menschen, die parteipolitisch nicht geschult sind, hier

Berichte machen würden, daß einem sämtliche Haare zu Berge stehen würden. Ich habe das Ansinnen daher abgelehnt und bitte um Ihre Stellungnahme. Der Ältestenrat nimmt diese Mitteilung zustimmend zur Kenntnis."

497 Dabei handelt es sich um die S. 152 ff. aufgeführten unterstrichenen Passagen und Erklärungen.

498 Ehard, Hans: Historisch-Politische Schriftenreihe des Neuen Presseclubs München, München 1964, Heft 3, S. 8

499 Auf die Frage des Verfassers, was Hoegner von den Einwänden General Clays im Genehmigungsschreiben halte, antwortete der ehemalige Ministerpräsident: "Ja, ich muß sagen, General Clay war nicht bayernfreundlich. General Clay hat unter dem Einfluß sowohl der Berliner wie auch der übrigen Länder B a y e r n immer im Verdacht gehabt, es herrschten auch bei der (bayerischen, Anm. d. V.) Regierung separatistische Strömungen.", aus Interview des Verfassers mit Hoegner vom 30. 9. 1974.

500 St. B. VA, Bd. III, S. 658

501 Nachdem über das Inkrafttreten in der BV keine Aussage gemacht wurde, beschloß der Ministerrat in seiner Sitzung vom 4. 12. 1946 den 8. Dezember 1946; vgl. dazu Schreiben Hoegners vom 5. 12. 1946 an das MG betreffend Bayerische Verfassung und gegenwärtige Regierung, in: Akte Bay. St. Bg 1.

Abkürzungen

Absch.	Abschnitt
Art.	Artikel
Bay. St.	Bayerische Staatskanzlei
BBLA	Bayerischer Beratender Landesausschuß
Bd.	Band
BV	Bayerische Verfassung von 1946
BVG	Bundesverfassungsgericht
BVP	Bayerische Volkspartei
bzw.	beziehungsweise
CAD	Civil Affairs Division
CSU	Christlich-Soziale Union
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DP	Displaced Persons
EAC	European Advisory Commission
FAB	Freiheitsaktion Bayern
FDP	Freie Demokratische Partei
G-5	Abteilung für Zivilangelegenheiten
HE	Hoegnerentwurf
hg.	herausgegeben
HG.	Herausgeber
I.f.Z.	Institut für Zeitgeschichte (München)
JCS	Joint Chiefs of Staff
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KZ	Konzentrationslager
m. E.	meines Erachtens
MG	Military Government
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
OKW	Oberkommando der Wehrmacht
OMGUS	Office of Military Government of the United Staates

Pg	Parteigenosse (auf Nationalsozialisten bezogen)
RMG	Regional Military Government
s. a.	siehe auch
SHAEF	Supreme Headquarters Allied Expeditionary Forces
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	Sozialistische Reichspartei
SS	Schutzstaffel
St. B. VA	Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung
St. B. VLV	Stenographische Berichte - Verhandlungen der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
usw.	und so weiter
US-Zone	Besatzungszone der Vereinigten Staaten
VA	Verfassungsausschuß der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung
VE	Verfassungsentwurf
vgl.	vergleiche
VLV	(Bayerische) Verfassunggebende Landesversammlung
VVA	Vorbereitender Verfassungsausschuß
WAV	Wirtschaftliche Aufbauvereinigung
WV	Weimarer Verfassung

Quellen- und Literaturverzeichnis

1. Quellen und Dokumente

Akten der Bayerischen Staatskanzlei, München
Bc 3 - Bc 3a - Bc 4 - Bc 5a - Bf 2 a - Bg 1

Akte Verfassunggebende Landesversammlung, Archiv des Bayerischen Landtages, München

Akte Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Landesversammlung, Archiv des Bayerischen Landtages

Akte Vorbereitender Verfassungsausschuß, Archiv des Bayerischen Landtages, München

Bayerische Quellen zur deutschen Geschichte, Teil II, Frankfurt 1961

Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Sammlung 1945 - Dezember 1947, München

Bericht des bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses an die Verfassunggebende Landesversammlung mit Anlagen, Archiv des Bayerischen Landtages, München

Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts 1802 -1956 , I., II., III., IV. Band, München 1957

Cieslar, Eve/Hampel, Johannes/Zeitler, Franz-Christoph: Der Streit um den Grundvertrag, München 1973

Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, hg. Bayerische Staatskanzlei, München 1948

Dorn, Walter L.: Inspektionsreisen in der US-Zone, Stuttgart 1973

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Stand 1. 1. 1966

Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag, Stand 1. 10. 1968

Geschichte in Quellen, Bd. V, München 1961

Hemken, R. (Hg.): Sammlung der vom Alliierten Kontrollrat und der Amerikanischen Militärregierung erlassenen Proklamationen, Gesetze, Verordnungen, Befehle, Direktiven (englisch/deutsch)
Bd. 1 , Stuttgart 1946

Bd. 2/1, Stuttgart 1950
Bd. 2/2, Stuttgart o. J.
Bd. 3, Stuttgart o. J.
Bd. 4, Stuttgart o. J.
Bd. 5, Stuttgart o. J.

Niederschrift der ersten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses, München 1946

Niederschrift der zweiten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses, München 1946

Niederschrift der dritten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses, München 1946

Pollock, James K./Meisel, James H./Bretton, Henry L.: Germany under Occupation - Illustrative Materials and Documents, Ann Arbor, (Michigan) 1949

Protokoll der 1. - 15. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, Archiv des Bayerischen Landtages

Ruhm von Oppen, Beate (Hg.): Documents on Germany under Occupation 1945 - 1954, London 1955

Rundschreiben "Die zehn Punkte der Christlich-Sozialen Union" vom 31. 12. 1945

Sammlung Min. Präs. Wilhelm Hoegner, ED 120 Bd. 7, I.f.Z., München

Schreiben des Bayerischen Hauptstaatsarchivs v. 12. August 1947, betr. Drucklegung der Stenographischen Berichte an Hoegner, Wilhelm

Siegler, Heinrich von (Hg.): Dokumentation zur Deutschlandfrage, Hauptband I, Bonn 1961, Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands, Bonn 1964

Stalin, Josef W.: Briefwechsel Stalins mit Churchill, Attlee, Roosevelt und Truman 1941 - 1945, Berlin 1961

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, Bd. I, II, III, 1. - 37. Sitzung, München 1947 f.

Stenographische Berichte - Verhandlungen der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, Nr. 1 - 10, München 1947

Verhandlungen des Bayerischen Landtages, I. Tagung 1946/47 - Stenographische Berichte Nr. 1 - 27, I. Band, München 1948

Verhandlungen des Bayerischen Senats, I. Tagung 1947/48, Protokollband I, 1. - 19. Sitzung, München 1949

2. Bücher und Zeitschriften

Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1945 - 1953, Stuttgart 1965

Aenderl, Franz X.: Bayern - das Problem des deutschen Föderalismus, Altötting 1947

Apelt, Willibald: Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946

Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): Der Bayerische Landtag und der Bayerische Senat, München 1968

Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): Nach 20 Jahren - Diskussion der Bayerischen Verfassung, München 1966

Bayerischer Landtag 1819/1969: Festakt aus Anlaß der 150. Wiederkehr des ersten Zusammentritts des Bayerischen Parlaments, 4. 2. 1969

Bayerische Verfassung und Bayerischer Landtag 1946-1971, Festschrift, München 1971

Bayern - Staat und Politik, hg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Starnberg 1966

Baer,Rudolf: Der Ratsgrundsatz in der Bayerischen Verfassung, Diss. München 1965

Beck, Karl-Josef: Der rechtliche Einfluß des Bayerischen Landtags auf die Exekutive, Diss.,München 1960

Behr, Hermann: Vom Chaos zum Staat, Frankfurt 1961

Bender, Gerhard: Das Bonner Grundgesetz, Frankfurt 1973

Besson, Waldemar (Hg.): Geschichte, Frankfurt 1968

Beyme, Klaus von: Die politischen Theorien der Gegenwart, München 1976

Binder, Gerhard: Zwischen Diktatur und Freiheit, Stuttgart 1967

Bodensieck, Heinrich: Ansätze zur Teilung Deutschlands in anglo-amerikanischen Sicherheitskonzeptionen, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht (GWU), 1968, Heft 10

Bosl, Karl: Der moderne bayerische Staat von 1806 - 1956, in: Bayern - Ein Land verändert sein Gesicht, München 1956

Bromsberg, Wilhelm: Staatsaufgaben und Staatsausgaben, München 1967

Broszat, Martin: Der Staat Hitlers, München 1969

Beutler, Bengt: Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945, Berlin 1973

Bundeszentrale für Heimatdienst, Bonn (Hg.): 20. Juli 1944 - Ein Drama des Gewissens und der Geschichte, Freiburg 1961

Bungenstab, Karl-Ernst: Umerziehung zur Demokratie? Re-education-Politik im Bildungswesen der US-Zone 1945 - 1949, Düsseldorf 1970

Churchill, Winston S.: Memoiren - DER ZWEITE WELTKRIEG
Bd. I, Stuttgart 1949
Bd. II, Hamburg 1950
Bd. III, 1. Buch, Stuttgart 1951
Bd. III, 2. Buch, Stuttgart 1951
Bd. IV, 1. Buch, Stuttgart 1952
Bd. IV, 2. Buch, Stuttgart 1952
Bd. V, 1. Buch, Stuttgart 1953
Bd. V, 2. Buch, Stuttgart 1953
Bd. VI, 1. Buch, Stuttgart 1954
Bd. VI, 2. Buch, Stuttgart 1954

Clay, Lucius D.: Entscheidung in Deutschland, Frankfurt 1950

Cornides, Wilhelm: Die Weltmächte und Deutschland - Geschichte der jüngsten Vergangenheit 1945 - 1955, Tübingen 1961

Dennewitz, Bodo: Die Verfassungen der modernen Staaten, 4 Bände, Hamburg 1947 f.

Der Bayerische Senat, hg. vom Senatsamt, München o. J.

Deuerlein, Ernst: Die Einheit Deutschlands, Frankfurt 1957, Neuauflage 1961

Potsdam 1945 - Ende und Anfang, Köln 1970

Pläne für Deutschland, in: Die politische Meinung, Heft 105, 1965

Ursprünge der alliierten Deutschlandpolitik, in: Die politische Meinung, Heft 121, 1967

Wer hat Deutschland geteilt?, in: Die politische Meinung, Heft 11, 1957

Deuerlein,Ernst/Gruner, Wolf: Bayern bis zur Gründung der Bundesrepublik 1945 - 1949, in: Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, hg. v. Max Spindler, München 1974

Domcke, Hans u. a.: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, München 1972

Dönitz, Karl: Mein wechselvolles Leben, Göttingen 1968

Zehn Jahre und zwanzig Tage, Bonn 1958

Dürig, Günter: Die Zweite Kammer im modernen Staat, München 1967

Dulles, Allen Welsh: Verschwörung in Deutschland, Zürich 1948

Ehard, Hans: Freiheit und Föderalismus, München 1947

Tatsachen und Zusammenhänge aus meiner elfjährigen Ministerpräsidentschaft, Historisch-Politische Schriftenreihe des Neuen Presseclubs München, Heft 3, München 1964

Eisenhower, Dwight D.: Kreuzzug in Europa, Amsterdam 1948

Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973

Fiegle, Godehard: Das Phänomen der Aufsicht und Kontrolle, insbesondere der Kontrolle der Besatzungsmächte über Westdeutschland, jur. Diss., Tübingen 1950

Foelz-Schroeter, Marie Elise: Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945-1947, Stuttgart 1974

Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hg.): Staat und Politik, Frankfurt 1971

Gablentz, Otto Heinrich v. d.: Einführung in die politische Wissenschaft, Köln 1965

Gimbel, John: Die Bedeutung der Besatzungszeit 1945 - 1949, in: aus politik und zeitgeschichte, B 18, 1975

Görlitz, Axel (Hg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft, Bd. 1 und 2, Hamburg 1973

Grewe, Wilhelm: Ein Besatzungsstatut für Deutschland, Stuttgart 1948

Grosser, Alfred: Deutschlandbilanz, München 1972

Hansen, Reimer: Das Ende des Dritten Reiches, Stuttgart 1966

Haug, Hans: Die Schranken der Verfassungsrevision, Zürich 1974

Hermens, Ferdinand: Verfassungslehre, Köln 1968

Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, Neuwied 1975

Heubl, Franz: Die staatsrechtliche Entwicklung Bayerns im Jahre 1945, jur. Diss., München 1948

Heyde, Wolfgang: Die Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1972

Hofer, Walther (hg): Der Nationalsozialismus, Dokumente 1933 - 1945, Frankfurt 1971

Hoffmann, Helmut: Bayern - Handbuch zur staatspolitischen Landeskunde, München 1972

Hoegner, Wilhelm: Bayern baut auf, Sonderdruck im Süddeutschen Verlag, München 1946

Besatzungsmacht und Bayerische Verfassung von 1946, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 12, 1956

Der schwierige Außenseiter, München 1959

Die Bayerischen Ministerpräsidenten der Nachkriegszeit, Historisch-Politische Schriftenreihe des Neuen Presseclubs München, Heft 2, München 1963

Die Grundlagen der Bayerischen Verfassung, in: Politische Studien, Heft 66, 1955

Die Verhandlungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1946, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 4, 1963

Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, München 1949

Professor Dr. Hans Nawiasky und die Bayerische Verfassung von 1946, in: Staat und Wirtschaft - Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky, Zürich 1950

Verfassung des Volksstaates Bayern, Archiv des Bayerischen Landtages

Informationen zur politischen Bildung, Bonn 1974, Nr. 160

Jaenecke, Heinrich: 30 Jahre und ein Tag, Düsseldorf 1974

Kennan, George F.: Memoiren eines Diplomaten, Stuttgart 1968

Kirchheimer, Otto: Funktionen des Staates und der Verfassung, Frankfurt 1972

Klebel, Ernst: Probleme der bayerischen Verfassungsgeschichte, gesammelte Aufsätze, München 1957

Kowalski, Hans-Günther: Die European Advisory Commission als Instrument alliierter Deutschland-Planung 1943 - 1945, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Heft 3, 1971

Kratzer, Jakob: Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919, München 1925

Krautkrämer, Elmar: Deutsche Geschichte nach dem zweiten Weltkrieg, Hildesheim 1962

Kuhn, Manfred: An den Grenzen der Demokratie - Herrschaft der Experten, Würzburg 1961

Lammers, Hans-Heinrich: Reichsverfassung und Reichsverwaltung in Frage und Antwort, Berlin 1929

Langen, Hans-Wilhelm: Der Einfluß der schweizerischen Verfassungszustände auf die Bayerische Verfassung, jur. Diss., München 1949

Lapp, Elmar: Vorgeschichte und Gesetzgebung des Län-

derrates der US-Zone, jur. Diss., München 1948

Latour, Conrad/Vogelsang, Thilo: Okkupation und Wiederaufbau, Stuttgart 1973

Lauber, Heinz: Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg in Wort und Bild, Villingen 1971

Laufer, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1974

Die demokratische Ordnung, Stuttgart 1973

Leibholz, Gerhard: Verfassungsstaat - Verfassungsrecht, Stuttgart 1973

Lenk, Leonhard: 150 Jahre Bayerischer Landtag, in: Bayernland, Nr. 1, 1969

Leusser, Claus: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 3, 1954

Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1969

Löw, Konrad: Rechtsstaat - Demokratie - Sozialstaat, München 1973

Lüdde-Neurath, Walter: Regierung Dönitz, Göttingen 1964

Mang, J./Maunz, Th./Mayer, F./Obermayer, K.: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, München 1964

Masson, Christoph: Der Aufbau des bayerischen Staates nach 1945, in: Bayern - ein Land verändert sein Gesicht, München 1956

Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, München 1973

Meder, Theodor, Handkommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern, München 1971

Meissner, Boris: Die Vereinbarungen der Europäischen Beratenden Kommission über Deutschland von 1944/45, in: aus politik und zeitgeschichte, B 46/70, 14. November 1970

Moltke, Freya von/Balfour, Michael/Frisby, Julian: Helmuth James von Moltke 1907 bis 1945, Stuttgart 1975

Moltmann, Günter: Amerikas Deutschlandpolitik im zweiten Weltkrieg, Heidelberg 1958

Deutschland als Problem der amerikanischen Kriegszielpolitik im zweiten Weltkrieg (1941 - 1945), phil. Diss., Hamburg 1956

Zur Formulierung der amerikanischen Besatzungspolitik in Deutschland am Ende des zweiten Weltkrieges, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Heft 3, 1967

Müller, Josef: Bis zur letzten Konsequenz, München 1975

Münch, Ingo von (Hg.): Grundgesetzkommentar, Band 1, Frankfurt 1974

Nawiasky, Hans: Ein Jahrzehnt bayerischer Verfassung, Manuskript, Akte Bay. Sta. Bg 1, auch veröffentlicht in: Bayerische Verwaltungsblätter, Jg. 1956

Nawiasky, Hans/Leusser, Claus/Gerner, Erich/Schweiger, Karl/Zacher, Hans: Die Verfassung des Freistaates Bayern - Systematischer Überblick und Handkommentar, München 1971

Niethammer, Lutz: Die amerikanische Besatzungsmacht zwischen Verwaltungstradition und politischen Parteien in Bayern 1945, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Heft 2, 1967

Entnazifizierung in Bayern, Frankfurt 1972

Orthbandt, Eberhard: Illustrierte deutsche Geschichte, München 1963

Ott, Gabriel: Vergleichende Verfassungslehre, Skriptum, GH Bamberg, WS 1974/75

Frühe politische Ordnungsmodelle, München 1970

Pfeiffer, Anton: Der Länderrat der amerikanischen Zone, jur. Diss., München 1948

Wie Bayern wieder ein Staat wurde, in: Unser Bayern, (Hg.) Bayerische Staatskanzlei, München 1950

Pilz, Frank: Die Soziale Marktwirtschaft, München 1973

Polak, Karl: Die Weimarer Verfassung, Düsseldorf 1953

Pollock, James K.: The Government of Greater Germany, New York 1947

(Hg.): German Democracy at Work, Ann Arbor, Michigan 1955

Rausch, Heinz: Parlament und Regierung, München 1971

Der Abgeordnete - Idee und Wirklichkeit, München 1973

Rauschning, Hermann: Deutschland zwischen Ost und West, Berlin 1950

Repertorium zur Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946, München 1948

Ripper, Werner: Geschichte, 2. Teilband, Weinheim 1971

Roth, Elisabeth: Der Freistaat zwischen Rhön und Alpen, Bd. 1, München 1970

Rothfels, Hans: Die deutsche Opposition gegen Hitler, Frankfurt 1958

Roth, Rainer u. a.: Freistaat Bayern, München 1975

Säcker, Horst: Das Bundesverfassungsgericht, München 1975

Das politische Mandat in der repräsentativen Demokratie, München 1973

Schäffer, Fritz: Die Zeit der ersten Ministerpräsidentschaft in Bayern nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945, Historisch-Politische Schriftenreihe des Neuen Presseclubs München, Heft 1, München o. J.

Schmitt, Carl: Verfassungslehre, Berlin 1970

Schmitthenner, Walter/Buchheim, Hans (Hg.): Der deutsche Widerstand gegen Hitler, Köln 1966

Schramm, Theodor: Staatsrecht, Bd. III, Köln 1972

Schunck, E.,/De Clerck, H.: Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, Siegburg 1973

Schuster, Rudolf: Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte 1945 - 1963, München 1963

Schwarz, Hans-Peter: Vom Reich zur Bundesrepublik - Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945 - 1949, Neuwied 1966

Smend, Rudolf: Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1968

Spindler, Max (hg.) Handbuch der bayerischen Geschichte, Bd. IV/1. Teilband, München 1974

Staatslexikon, V. Bd., Freiburg 1960

Stammen, Theo: Der Rechtsstaat - Idee und Wirklichkeit in Deutschland, München 1972

Steidle, Otto: Bayerische Verfassungsgeschichte von 1808 - 1946, jur. Diss., München 1948

Stern, C./Vogelsang, T./Klöss, E./Graff, A. (Hg.): dtv-Lexikon zur Geschichte und Politik im 20. Jahrhundert, Bd. 1, 2, 3, München 1974

Storbeck, Anna Christine: Die Regierungen des Bundes und der Länder seit 1945, München 1970

Süsterhenn, Adolf: Föderalistische Ordnung, Koblenz 1961

Tenbrock, R. H./Kluxen, K./Stier, H. E. (Hg.): Zeiten und Menschen - Die geschichtlichen Grundlagen der Gegenwart, Bd. 2, Paderborn 1970

Thilenius, Richard: Die Teilung Deutschlands, Hamburg 1964

Truman, Harry S.: Memoiren, Bd. I, Bern 1955

Memoiren, Bd. II, Bern 1956

Tudyka, Kurt (hg.): Das geteilte Deutschland, Stuttgart 1965

Valentin, Veit: Deutsche Geschichte, Bd. 2, München 1965

Vogel, Walter: Die Ursprünge der Teilung Deutschlands in der Kriegszielpolitik der Alliierten, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, Heft 4, 1967

Westdeutschland 1945 - 1950, Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen, Teil I/II, Koblenz 1956 f.

Weber, W./Jahn, W.: Synopse zur Deutschlandpolitik 1941 - 1973, Göttingen 1973

Wiesemann, Falk: Die Vorgeschichte der nationalsozialistischen Machtübernahme in Bayern 1932/1933, Berlin 1975

Wilhelm, Paul: Der Bayerische Senat, München o. J.

Willms, Bernard: Die politischen Ideen von Hobbes bis Ho Tschi Minh, Stuttgart 1972

Zacher, Hans: Verfassungsentwicklung in Bayern 1946 bis 1964, in: Jahrbuch des öffentli-

chen Rechts der Gegenwart, Bd. 15, 1966

Der Senat in Bayern, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1957, S. 369 und 1958, S. 10

Zentner, Kurt: Illustrierte Geschichte des Dritten Reiches, München 1965

Zink, Harold: American Military Government in Germany, New York 1947

Zöller, Josef O.: Rückblick auf die Gegenwart, Stuttgart 1964

Zurcher, Arnold (hg.): Verfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg, Meisenheim 1956

Zwoch, Gerhard: Der achte Mai 1945, Bonn 1965

3. Verfassungen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, hg. von der Schweizer Bundeskanzlei 1970

Entwurf einer Bayerischen Verfassung, in: Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, Bd. I, München 1947

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949

Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919

Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946

Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bad Homburg v. d. H. 1973

Verfassung des Volksstaates Bayern, Vorentwurf von Dr. Wilhelm Hoegner, Archiv des Bayerischen Landtages

Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919, München 1921

4. Zeitungsausschnitte, Sendungen u. a.

Neue Zeitung, München, 1. September 1946

Neue Zürcher Zeitung, 9. Mai 1946, Blatt 7

Schwäbische Landeszeitung vom 21. 5. 1946, Nr. 41

Gewerkschaftszeitung, Organ der Bayerischen Gewerkschaften, vom 20. November 1946, Nr. 7

Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes, München, vom 30. 9. 1946, Heft 13

Gesamtarbeit des Bayerischen Landtages, Stand 18. 7. 1974, Archiv des Bayerischen Landtages

Hoegner, Wilhelm und Verfasser, 2 Interviews über die Entstehungsproblematik der BV, 27. 9. und v. a. 30. 9. 1974 (Manuskript)

Politischer Weihnachtskommentar, gesendet am 25. 12. 1946 über Radio München um 20.00 und 23.00 Uhr von Bodo Ohly

1945 - Ende und Neubeginn, Fernsehsendung des 3. Programms, (München) am 24. 6. 1975 von 20.15 - 22.15 Uhr

L e b e n s l a u f

Name:	Walter Siegel
geb.	9. Juni 1940
Geburtsort:	Einoth, Kreis Sternberg/Sudetenland
Eltern:	Erwin Siegel, Landwirt Margarethe Siegel, Hausfrau
Familienstand:	verheiratet, 2 Kinder
Religion:	röm.-kath.
Schulbildung:	1946 bis 1952 Volksschule, 1952 bis 1961 Gymnasium mit Abitur, WS 1961/62 bis SS 1964 Studium an der Pädagogischen Hochschule Bamberg der Universität Würzburg für das Lehramt an Volksschulen, 1967 II. LAP
Berufliche Tätigkeit:	Ableistung des Vorbereitungsdienstes an mehreren Schulorten Oberfrankens, Fächergruppenlehrer in der Hauptschule für Soziallehre und Geschichte von 1967 bis 1972, Ausbildungslehrer für Soziallehre und Geschichte bis April 1973 (GH Bamberg)
Aufbaustudium:	WS 1970/71 bis WS 1972/73 Studium der Politikwissenschaft und der Erziehungswissenschaften an der Gesamthochschule Bamberg, Erwerb des pädagogischen Diploms

Seit 1. 5. 1973 Wissenschaftlicher Assistent für Politikwissenschaft und Doktorand an der Gesamthochschule Bamberg.

Zapfendorf, 15. Juli 1976

7811181

difo-druck · 8600 bamberg
untere königstraße 30